

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

GIUNTE E COMMISSIONI

parlamentari

200° RESOCONTO

SEDUTE DI GIOVEDÌ 26 AGOSTO 1993

INDICE

Commissioni permanenti

13ª - Territorio, ambiente, beni ambientali *Pag. 3*

TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI (13ª)

GIOVEDÌ 26 AGOSTO 1993

100ª Seduta*Presidenza del Presidente*
GOLFARI

Intervengono il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio Riggio ed il sottosegretario di Stato per l'Interno Murmura.

La seduta inizia alle ore 11,10.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI
(R 033 004, C 13ª, 0005º)

Il Presidente GOLFARI dichiara che è stata presentata, ai sensi dell'articolo 33, quarto comma del Regolamento, la richiesta di attivare l'impianto audiovisivo per la presente seduta. Avverte che, in previsione di tale richiesta, il Presidente del Senato ha già preannunciato il proprio assenso. La Commissione aderisce alla richiesta anzidetta e conseguentemente detta forma di pubblicità viene adottata per lo svolgimento della seduta.

PROCEDURE INFORMATIVE

Interrogazioni

Il presidente GOLFARI esordisce sottolineando l'importanza della questione degli incendi boschivi sviluppatasi nella stagione in corso, che hanno reso necessaria la convocazione della Commissione.

Il sottosegretario MURMURA risponde alle interrogazioni all'ordine del giorno, per la parte di competenza del suo dicastero: l'asserita natura terroristica degli incendi non risulta allo stato corroborata da alcun indizio, pur non potendosi aprioristicamente escludere in via di ipotesi l'estensione delle attività estorsive anche a settori del territorio non urbanizzati. Tra le molteplici cause ipotizzate, il vincolo del divieto di pascolo esclude la responsabilità degli allevatori di ovini, mentre l'esistenza di vincoli edificatori - che peraltro andrebbero meglio normati - rende improbabili generalizzate ipotesi di speculazione edilizia. Il riferimento alle attività di rimboschimento, con le connesse

attività stagionali, andrebbe poi rapportato alle relative competenze regionali, troppo spesso caratterizzate da carenze dei mezzi finanziari necessari.

La competenza statale concernente il servizio di spegnimento aereo ed i vigili del fuoco, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, è attivata in caso di pericolo di vita per le persone: in via ordinaria, la competenza sullo spegnimento degli incendi grava sul Corpo forestale dello Stato, secondo un sistema «mezzadrile» che risente dell'attuale incertezza ordinamentale sul Ministero dell'agricoltura. Ciò nonostante, il Corpo dei vigili del fuoco ha dimostrato un fervido e tempestivo impegno nel fronteggiare le emergenze verificatesi sin dagli inizi di giugno, operando solo in Sardegna ben 7232 interventi; occorre pertanto rimuovere i motivi di disagio lamentati dai vigili del fuoco, la cui attività è stata determinante laddove il fuoco ha minacciato non soltanto i centri abitati ma anche edifici rurali isolati. Per quanto riguarda le competenze regionali, esse andrebbero rafforzate con apposite dotazioni finanziarie, per consentire lo svolgimento delle attività previste dalla legge per la prevenzione degli incendi boschivi: l'ambiente rappresenta non soltanto un patrimonio naturale inestimabile, ma anche un modo indiretto di produrre lavoro.

Soltanto in Sardegna sono stati distrutti dal fuoco ben 50 mila dei 70 mila ettari colpiti in tutto il territorio nazionale: le strutture operative dello Stato sono state attivate, nell'isola come nel continente, mediante le sale operative delle prefetture ed i centri di coordinamento intercomunali; sono state coinvolte anche le associazioni di volontariato, nonché le autorità municipali che, unitamente ai responsabili ANAS e delle Ferrovie dello Stato, hanno realizzato attività preventive come l'eliminazione delle sterpaglie. Sul piano investigativo, gli organi di pubblica sicurezza hanno operato sette arresti e diverse denunce, escludendo l'origine accidentale di numerosi incendi: andrebbe peraltro rivista la configurazione penale di tali eventi delittuosi, facendo riferimento - laddove necessario - alla fattispecie di disastro doloso di cui all'articolo 434 del codice penale, piuttosto che a quella dell'incendio aggravato.

Rispondendo alle interrogazioni all'ordine del giorno il sottosegretario RIGGIO sottolinea preliminarmente come dalle indagini fin qui effettuate gli incendi risultano difficilmente riconducibili ad una sola matrice eversiva anche se la natura dolosa ed il collegamento con attività illegali di molti di essi appare evidente, postulando anche per un inasprimento delle pene.

Non ritiene che il problema vada affrontato con una nuova legge, come erroneamente attribuitogli dalla stampa; occorre, invece, operare sulla legislazione vigente potenziando nel suo ambito le previsioni relative al coordinamento. Ricorda in proposito come la legge n. 47 del 1975 affidi alle regioni il compito di predisporre piani regionali e interregionali articolati per province ed aree territorialmente omogenee; ad esse compete anche provvedere alla ricostruzione dei boschi percorsi dal fuoco (lamenta in proposito l'eccessivo ricorso alle conifere, più infiammabili delle latifoglie), mentre anche nell'opera di ripulitura, facente capo alle medesime, si sono verificate carenze.

Occorre - a suo avviso - individuare meccanismi di coordinamento e controllo a livello centrale facenti perno sulla Protezione civile e prevedere una serie di meccanismi di incentivazione e penalizzazione, tali da orientare l'attività delle Regioni.

Quanto ai mezzi di intervento per lo spegnimento degli incendi, di competenza dello Stato, l'attrezzatura consta di 18 mezzi di intervento, molti dei quali vetusti; in Sardegna in particolare è costantemente presente un *Canadair* che risulta, però, insufficiente rispetto all'area da coprire. Dopo aver precisato che le competenze a livello statale sono ripartite fra i ministeri dell'Interno, dell'Agricoltura, dell'Ambiente e della Difesa, precisa che l'azione da svolgere nel quadro della campagna antincendi viene decisa attraverso convenzioni e fornisce alcuni dati sulle dotazioni di mezzi antincendi degli altri paesi europei, tutti di gran lunga meglio dotati dell'Italia.

Il problema di un potenziamento dei mezzi di intervento, d'altronde, deve fare i conti con una situazione di mercato quasi monopolistica: per la messa in produzione di nuovi prototipi richiedono ordinazioni troppo ingenti per poter essere effettuate dalla sola Italia, mentre gran parte dei mezzi già in produzione sono inadatti alle esigenze italiane o hanno tempi di consegna piuttosto lunghi; così è per un nuovo modello di *Canadair* da lui ritenuto adeguato e sull'opportunità del cui acquisto chiede conforto alla Commissione, riferendo anche sui relativi costi.

Si sofferma ancora sull'attività svolta dai vigili del fuoco e dai volontari, preannunciando un progetto di formazione integrata e dando conto di un'applicazione rigorosa della normativa che vuole l'assoluta gratuità dell'opera di volontariato.

Fornisce, poi, dati sui danni causati nelle diverse regioni italiane, soffermandosi in particolare su quelli prodotti in parchi ed altre aree protette.

Rammentato come le regioni non abbiano realizzato l'azione di monitoraggio elettronico, mentre vengono utilizzate vedette che non forniscono le necessarie garanzie, ritiene in proposito che occorra affermare il principio della chiamata nominativa nel collocamento: di ciò ha interessato il Ministro del lavoro.

Conclude affermando che in materia di incendi è necessario passare dall'emergenza alla prevenzione e che deve cambiare anche l'atteggiamento dei cittadini, operando per una sensibilizzazione più diffusa nei confronti del problema degli incendi estivi.

Il senatore MONTRESORI, in sede di replica sulle interrogazioni 3-00705 e 3-00770, non ravvisa nella risposta del Governo elementi di soddisfazione, a fronte di un danno ambientale che in Sardegna interessa un territorio pari al triplo di quello colpito l'anno scorso. Sono certo convincenti le analisi effettuate dal Governo, ma già in passato esse furono espresse in sede parlamentare e non ebbero seguito nell'operato delle amministrazioni e nella coscienza collettiva. Occorre invece agire in via preventiva, per la tutela dell'ambiente e per difendere dalla logica criminale dei piromani sia i cittadini inermi che il turismo; le cause degli incendi dolosi - riconducibili sia alla produzione di mangimi alternativi al pascolo, sia alle attività di riforestazione, sia

alla rivolta contro i vincoli esistenti nelle aree protette - vanno rimosse con un'attività di sensibilizzazione delle popolazioni e con una politica oculata da parte delle istituzioni.

Il senatore SPECCHIA, in replica sulla interrogazione 3-00772, esprime insoddisfazione per la risposta del Governo, pur apprezzando lo sforzo compiuto da tutte le amministrazioni interessate nell'attività di spegnimento degli incendi. Occorrono elementi conoscitivi sull'attuazione della legge n. 47 del 1975, nonché sui mezzi operativi e finanziari disponibili: di tutto ciò vanno nuovamente investite le sedi parlamentari, dinanzi alle quali il Governo dovrà uscire dalle enunciazioni meramente ipotetiche espresse finora sulle cause degli incendi.

Il senatore PARISI Vittorio, replicando sull'interrogazione 3-00773, dà atto al sottosegretario RIGGIO del suo impegno, ma sotto il profilo del contenuto non può che dichiararsi insoddisfatto. Lamenta l'assenza del Ministro dell'Ambiente, rilevando lo stato di emarginazione del detto Ministro all'interno del Governo, come pure giudica negativamente la mancata risposta ad alcuni dei suoi interrogativi: si riferisce in particolare alla questione dell'utilizzo dell'esercito, il cui uso capillare sul territorio potrebbe a suo avviso dare risultati importanti, nè si è accennato nella risposta del Governo alle pesanti responsabilità connesse alle perdite di vite umane.

La senatrice MAISANO GRASSI replicando all'interrogazione 3-00774, si dichiara parzialmente soddisfatta. In particolare la risposta non le appare soddisfacente per quanto riguarda la questione della programmazione delle stazioni di monitoraggio, oltre che sul versante dell'individuazione delle cause degli incendi. Ritiene che la matrice di tipo eversivo non possa escludersi e si richiama in particolare a quanto è avvenuto in Sicilia postulando uno studio del complessivo quadro ambientale. Solleva poi il problema della caccia, di cui dovrebbe essere prevista la sospensione per tutto il 1993, considerato che molti animali provenienti da aree protette hanno trovato rifugio in zone aperte alla attività venatoria; propone inoltre l'avvio di un progetto di addestramento di lavoratori in cassa integrazione da utilizzare nell'area della forestazione e della prevenzione incendi.

Il senatore CANNARIATO, in replica sull'interrogazione 3-00775, dichiara di non essere soddisfatto dell'analisi dei fatti operata dal Governo: nell'azione preventiva si rinvengono comportamenti contraddittori, come pure il rimboschimento con conifere risulta essere inconciliabile con la pulizia del sottobosco e con la vocazione naturalistica del territorio. Il volontariato rappresenta una potenzialità considerevole, da impiegare non solo per reprimere gli abusi, ma anche per prevenirli: le possibili deroghe al principio di inedificabilità, la mancata pulizia del ciglio delle strade e le infondate aspettative dei lavoratori stagionali sono cause potenziali di incendio che vanno rimosse al più presto.

Il senatore SCIVOLETTO, in replica sull'interrogazione 3-00776, esprime elementi di insoddisfazione sulla valutazione delle cause degli incendi: l'Italia è il paese più colpito nella Comunità europea, nonostante la minore superficie boschiva, ed il primato negativo riguarda anche il numero di vittime umane.

Nella strategia di lotta agli incendi va lamentato un *deficit* di organizzazione e di coscienza ambientale: le competenze dei vari organi dello Stato e delle Regioni sono solo un versante della questione, che si estende anche alle carenze delle dotazioni di personale e di mezzi finanziari; c'è poi la necessità di individuare gli incendiari, con apposite misure che coinvolgono la responsabilità del Ministro dell'Interno. Conclude preannunciando la presentazione di una proposta di istituzione di un'apposita Commissione di inchiesta.

Il senatore PINNA, replicando sull'interrogazione 3-00777, riscontra nella risposta del Governo accenti di autocritica. Certo le regioni non hanno mostrato particolare efficienza, ma non si possono tacere le inadempienze del Governo in materia di dotazione di mezzi di spegnimento (di cui notoriamente bisogna approvvigionarsi per tempo); di carenza di opere di infrastrutturazione (in particolare nelle aree della Sardegna interessate da un forte afflusso turistico); di mancata tempestività nell'intervento dei mezzi di spegnimento; di mancata individuazione, infine, dei responsabili. In presenza di condizioni peculiari come quelle della Sardegna - regione che, in ragione anche delle sue caratteristiche climatiche, risulta colpita più di altre parti d'Italia - ritiene che un'adeguata quota dei mezzi di intervento disponibili vada dislocata nel suo territorio. Conclude auspicando l'avvio di un'inchiesta parlamentare sul problema degli incendi boschivi.

La seduta sospesa alle ore 13,30 riprende alle ore 13,35.

COMUNICAZIONI DEL GOVERNO

Comunicazioni del sottosegretario alla Presidenza del Consiglio onorevole Vito Riggio sulle misure intraprese per fronteggiare l'emergenza degli incendi boschivi

Il sottosegretario RIGGIO dichiara che il ricorso alle ordinanze della protezione civile - ai sensi della legge n. 225 del 1992 - non appare giustificato di fronte ad eventi la cui periodicità annuale non consente di definire eccezionali: pertanto a fronte degli incendi andranno impiegati stanziamenti inseriti nei capitoli ordinari di bilancio, secondo un modulo di rapporti istituzionali corretto che valorizzi appieno il sindacato politico-parlamentare nonché le attribuzioni relative al controllo contabile dell'efficacia della spesa.

L'attuale Governo non accetta di assumersi responsabilità ascrivibili ai precedenti esecutivi, soprattutto considerato che sono state più volte disattese indicazioni parlamentari precise, come quella sul controllo e coordinamento dell'operato regionale: in merito va riconosciuto che la verifica, l'incentivazione e l'eventuale surrogatoria

delle attività regionali è necessaria per la realizzazione di una convergenza tra Stato e Regioni in materia di difesa del territorio. Vanno tra l'altro rivisti i meccanismi discrezionali con cui a partire dal 1956 la Regione siciliana recluta a sua discrezione personale avventizio; anche a livello centrale, si stanno studiando modalità di potenziamento della vigilanza sui Parchi, ed è in corso un esame delle possibilità di intervento a prescindere dal regime proprietario.

Occorre contrastare con decisione la vasta area di illegalità che si avvale di tecniche incendiarie assai sofisticate: l'acquisto di quattro *Canadair* diventa indispensabile, soprattutto per agevolare la distribuzione della flotta aerea sui fronti incendiari volta a volta avvistati; le stesse tecniche di telerilevamento andrebbero collegate con la rete «telespazio». Tali soluzioni tecniche - il cui costo è senz'altro inferiore ai 500 miliardi di danno emergente subito dal patrimonio boschivo, cui si aggiungono 100 miliardi di contributi erogati dalla Protezione civile - rappresentano il primo approccio alla questione, che andrà poi affrontata politicamente entro ottobre per attrezzare la prossima campagna antincendi con adeguate strutture e dotazioni finanziarie.

Sulle dichiarazioni del sottosegretario di apre il dibattito.

Il senatore DE GIUSEPPE, dopo essersi compiaciuto per la tempestiva convocazione della Commissione, riscontra nell'intervento del Governo una manifesta volontà di collaborazione con il Parlamento, cui per parte sua ritiene di rispondere fornendo alcuni suggerimenti. Reputa anzitutto auspicabile che il Governo si attivi per promuovere una campagna radiotelevisiva di sensibilizzazione della popolazione; in secondo luogo non può esimersi dal sottolineare - pur da regionalista convinto - la necessità di instaurare un rapporto di più efficace cooperazione fra Stato e Regioni che comporti anche l'utilizzo, ove necessario, di poteri sostitutivi da parte dello Stato. Esprime, infine, preoccupazione per l'insufficiente opera di individuazione dei responsabili e sottolinea come il problema degli incendi debba acquistare la centralità che gli compete nell'ambito della politica nazionale.

Il senatore BORATTO pone l'accento sulla necessità di un'opera di sensibilizzazione nei confronti delle popolazioni delle regioni più colpite, nonché sull'importanza fondamentale dell'attività di prevenzione da realizzarsi attraverso la vigilanza e la manutenzione delle strade e delle aree boschive.

Occorre all'uopo realizzare un'attività di pianificazione efficace a tutti i livelli di governo del territorio, mentre non meno opportuna appare l'utilizzazione dell'Esercito nell'opera di prevenzione incendi. Quanto all'inefficienza delle Regioni, il problema va affrontato attraverso l'attivazione di poteri sostitutivi da parte dello Stato, anziché con l'adozione di misure di penalizzazione che non condivide.

Il senatore CONTI chiede al Governo l'adozione di misure di potenziamento della prevenzione degli incendi; il fenomeno degli incendi dolosi va represso con decisione a prescindere dall'esistenza di un disegno terroristico; anche se non c'è un disegno unitario, esso

costituisce un fenomeno criminale contro cui occorre agire anche con una maggiore presenza dell'Esercito. È più che mai opportuno favorire, poi, la diffusione di una mentalità nuova in materia di Protezione Civile; quanto al coordinamento degli interventi esso è risultato insufficiente negli Abruzzi, dove i tempi di azione sono stati troppo lunghi. Le norme sui vincoli edificatori vanno infine rese efficaci, mentre andrebbero pianificate con oculatezza le erogazioni di contributi alle Regioni più colpite.

Il senatore **SIGNORELLI** ricorda come già in passato non si riuscisse a fronteggiare la dimensione fisiologica degli incendi boschivi: i casi patologici come quello verificatosi nell'estate in corso (le cui cause sociologiche sono emerse nel dibattito) risentono delle gravi omissioni verificatesi nel controllo statale, soprattutto in riferimento alle carenze degli interventi operativi di competenza regionale. La necessità di una Commissione di inchiesta non può comunque rallentare le attività di emergenza, le quali richiedono il celere acquisto di mezzi aerei antincendio, i cui costi appaiono di gran lunga minori rispetto ai costi ambientali derivanti dalle devastazioni dei piromani.

Il senatore **LUONGO**, espresso compiacimento per la tempestività della convocazione della Commissione, dichiara che la soluzione del problema degli incendi trascende le analisi compiute dal Governo, che difettano di operatività soprattutto in riferimento alle attività di prevenzione. A fronte di una cultura dell'emergenza, che considera lo spegnimento degli incendi come compito dei vigili del fuoco, difetta una cultura della prevenzione, della quale il Governo dovrebbe farsi carico sviluppando una politica coordinata di difesa dell'ambiente.

Le premesse tecniche delle soluzioni, enunciate dal Governo, non possono esimere dall'affrontare la questione dell'educazione ambientale, nonchè del collegamento tra la salvaguardia dell'ecosistema e gli interessi economico-produttivi delle aree a rischio; tra i moventi dei piromani, particolarmente forte è poi quello speculativo, ai margini dei centri abitati, nonchè quello tendente all'elusione dei vincoli esistenti nelle aree protette. Da ieri il più antico Osservatorio vulcanologico d'Italia è circondato dalle fiamme: il grave rischio in cui versano la biblioteca ed il museo scientifico è occasione per stigmatizzare non soltanto l'assenza di un sistema di adeguata informazione dell'opinione pubblica, ma anche di un piano che coordini gli interventi di spegnimento con gli interessi pubblici sottesi alla salvaguardia di un inestimabile patrimonio scientifico.

Il senatore **MONTRESORI** si dichiara soddisfatto delle dichiarazioni rese dal Governo, invitando a promuovere il recupero di una coscienza ambientalista nei cittadini: la prevenzione non si realizza tanto con l'impiego dell'Esercito - che potrà al più pattugliare le strade - bensì con il controllo ad opera delle Forze dell'ordine nelle aree in cui la protesta può assumere forme illegali. L'apparato regionale sardo ha mostrato una notevole efficacia nello spegnimento degli incendi grazie ad un'esperienza acquisita nel tempo, della quale sarebbe opportuno che anche le altre Regioni potessero usufruire; infine, la collaborazione

internazionale dovrebbe essere perseguita, anche attraverso l'utilizzazione del rilevamento satellitare.

Il senatore CANNARIATO auspica lo sviluppo di una cultura dell'ambiente, da realizzarsi anche attraverso l'utilizzazione degli strumenti della pubblica istruzione. L'Esercito va impiegato per la salvaguardia dell'ambiente, preparando i giovani di leva ad attività di spegnimento alle quali essi possono dare un rilevante contributo. L'esistenza di una forza lavoro idonea alle esigenze di ripulitura dei sottoboschi è un fatto di cui la Regione Sicilia deve prendere atto, ponendo fine all'attuale cattivo utilizzo degli stagionali.

Concorda il sottosegretario RIGGIO.

Il presidente GOLFARI conclude rilevando l'adeguatezza dello strumento legislativo esistente (legge n. 47 del 1975), di cui piuttosto va lamentata l'inattuazione: si registrano, inoltre, in materia di incendi boschivi gravissime carenze regionali, nonché aspetti organizzativi e mezzi tecnici insufficienti anche da parte dell'apparato centrale; mancano infine interventi formativi efficaci, nonché un'adeguata informazione della popolazione. Auspica che il Governo faccia tesoro delle indicazioni provenienti dal dibattito, adottando le misure necessarie per evitare il ripetersi dell'emergenza incendi per il futuro.

La seduta termina alle ore 14,45.