

COMMISSIONE VIII
AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI

RESOCONTO STENOGRAFICO
INDAGINE CONOSCITIVA

4.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 30 OTTOBRE 2008

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **SALVATORE MARGIOTTA**

INDI

DEL PRESIDENTE **ANGELO ALESSANDRI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Braga Chiara (PD)	9
Margiotta Salvatore, <i>Presidente</i>	2	Giardi Enrico, <i>Rappresentante dell'ANCI, assessore lavori pubblici, grandi opere, patrimonio e protezione civile, mobilità del comune di Prato</i>	2
INDAGINE CONOSCITIVA SULLE POLITICHE PER LA TUTELA DEL TERRITORIO, LA DIFESA DEL SUOLO E IL CONTRASTO AGLI INCENDI BOSCHIVI		Iachetta Marco, <i>Responsabile nazionale settore protezione civile dell'UNCEM</i>	3, 11
Audizione di rappresentanti dell'ANCI e dell'UNCEM:		Nucara Francesco (Misto-LD-R)	8
Alessandri Angelo, <i>Presidente</i>	8, 10, 12	Ragonesi Antonio, <i>Responsabile dipartimento territorio, ambiente e protezione civile dell'ANCI</i>	10
Margiotta Salvatore, <i>Presidente</i>	2		

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro: UdC; Italia dei Valori: IdV; Misto: Misto; Misto-Movimento per l'Autonomia: Misto-MpA; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Liberal Democratici-Repubblicani: Misto-LD-R.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
SALVATORE MARGIOTTA

La seduta comincia alle 14.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti dell'ANCI e dell'UNCCEM.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle politiche per la tutela del territorio, la difesa del suolo e il contrasto agli incendi boschivi, l'audizione di rappresentanti dell'ANCI e dell'UNCCEM, che ringrazio per la presenza e a cui cedo immediatamente la parola.

ENRICO GIARDI, *Rappresentante dell'ANCI, assessore lavori pubblici, grandi opere, patrimonio e protezione civile, mobilità del Comune di Prato*. Signor presidente e onorevoli membri della Commissione, accogliamo con favore questa possibilità di audizione per sottoporvi alcuni contributi sugli indirizzi strategici che il sistema complesso della Protezione civile nazionale dovrebbe assumere e implementare. Offriamo il frutto di una riflessione che ANCI sta compiendo ormai da tempo,

a vari livelli, anche coinvolgendo gli enti territoriali e facendosi coinvolgere nel dibattito serrato che avviene nel Dipartimento della Protezione civile, con il quale abbiamo attivato una sinergia fattiva. Di fatto, abbiamo formulato un protocollo, che andrà indubbiamente implementato nelle prossime settimane e nei prossimi mesi.

Siamo qui a sottolineare la centralità del comune all'interno del sistema complesso di protezione civile. In una filiera integrata, laddove le funzioni sono chiaramente determinate anche dal sistema legislativo, il sindaco è autorità primaria di protezione civile, rappresenta il *front office*, anche da un punto di vista giuridico, per quanto concerne le operazioni di protezione civile.

È quindi necessario fornire al sindaco — ai comuni — le leve indispensabili affinché possa svolgere il proprio ruolo in maniera adeguata. Ciò si può fare se si riesce anche a suddividere le funzioni che i comuni, considerate le loro dimensioni, possono espletare. È evidente, infatti, che i piccoli comuni hanno difficoltà oggettive che i grandi comuni e le città metropolitane non hanno. Sono state sviluppate esperienze associate anche in questo ambito. È bene che si forniscano a tali forme associate — che andranno indubbiamente, in un panorama nazionale in via di evoluzione, affinate ed estese — le leve per poter svolgere attività in maniera adeguata.

Allo stesso modo, ritengo debba essere implementata e rafforzata la sinergia tra le regioni e gli altri enti territoriali. Troppe volte si è vissuta l'esperienza di fondi regionali rimasti di fatto inutilizzati, sia per interpretazioni burocratiche non pro-

priamente snelle, sia anche per una mancanza di condivisione strategica della filiera.

Ritengo per questo utile che in ambito nazionale si definiscano strumenti normativi di armonizzazione per rendere realmente univoca l'azione della filiera nel sistema di protezione civile.

Ciò si può realizzare grazie anche a una revisione normativa e noi auspichiamo, come obiettivo a medio termine, l'emanazione di un testo unico sulla protezione civile, che favorisca quell'approdo.

Su questo tema ritengo ci sia molto da lavorare e da confrontarsi; da parte di ANCI sussiste la massima disponibilità a continuare un lavoro fattivo con il Dipartimento della Protezione civile e con le istituzioni, verticalmente intese.

Propongo un ulteriore e serio argomento di riflessione: troppe volte identifichiamo il sistema di protezione civile con l'emergenza, con l'esplicitarsi delle situazioni di « guerra » — come vengono chiamate in Protezione civile —, mentre sottovalutiamo i lavori e i finanziamenti delle operazioni di « pace », cioè delle operazioni di prevenzione.

Tutto diventa più semplice se si riesce a condividere, in questo caso verticalmente, le linee strategiche sulle operazioni di prevenzione.

La prevenzione si fa in termini passivi e in termini attivi, come abbiamo esplicitato anche nel documento a voi consegnato.

In termini attivi, i comuni, tutti gli enti locali, le comunità e le associazioni territoriali, stanno compiendo notevoli sforzi anche sul coordinamento delle operazioni e sul piano di investimenti in opere pubbliche che vanno nella direzione strategica intesa all'innalzamento dei livelli di sicurezza, di prevenzione e quant'altro.

La parte passiva riguarda invece i finanziamenti e gli investimenti degli enti sulla formazione dei propri funzionari e dei propri dirigenti, sull'approntamento dei piani di emergenza e dei sistemi di allertamento, nonché sull'informazione rivolta alla cittadinanza.

Su tutto questo pacchetto e sulla gestione delle risorse disponibili si stende un panorama di evidenti ristrettezze, in alcuni casi perfino vessatorio, per quanto concerne il trasferimento agli enti locali. Non ne faccio materia di polemica politica, dal momento che tutti i governi, di centrodestra e di centrosinistra, nel corso degli anni hanno tagliato i trasferimenti agli enti locali.

Gli investimenti inerenti al sistema complesso della protezione civile richiedono un'attenzione particolare, mai ricevuta forse, almeno per ciò che riguarda gli enti locali, proprio perché non sono *spot* elettorali e non riguardano operazioni fruibili immediatamente ai fini della raccolta del consenso. Si tratta, tuttavia, di investimenti che indubbiamente prefigurano città più sicure e più vivibili, nelle quali i nostri piccoli, i cittadini nel futuro, potranno vivere in condizioni di maggiore sicurezza.

Vorremmo essere coinvolti, per far sì che laddove si discute di finanziamenti e di linee strategiche del sistema complesso protezione civile, possa nascere un terreno di confronto e di armonizzazione.

Confermiamo la nostra disponibilità e vi ringraziamo per questa audizione.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ANGELO ALESSANDRI

MARCO IACHETTA, *Responsabile nazionale settore protezione civile dell'UNCEM*. Signor presidente, onorevoli membri della Commissione, a nome del presidente nazionale Enrico Borghi desidero ringraziarvi per aver voluto coinvolgere l'UNCEM in questo importante percorso conoscitivo volto a fornire il massimo delle informazioni e suggerimenti possibili per migliorare il processo di difesa del suolo e delle acque d'Italia.

Tutela del territorio, difesa del suolo, prevenzione del dissesto idrogeologico, lotta agli incendi boschivi, manutenzione del territorio, attività di previsione, prevenzione e pianificazione nel settore della Protezione civile sono campi di azione che

vedono impegnate le comunità e gli enti montani italiani fin dalla loro nascita.

L'UNCCEM associa e rappresenta a livello nazionale oltre 300 comunità montane e circa 4 mila comuni interamente e parzialmente montani, per una popolazione che sfiora gli 11 milioni di abitanti e una superficie che supera il 50 per cento dell'intero territorio. La montagna italiana produce il 17 per cento del prodotto interno lordo nazionale.

Siamo reduci da una importante iniziativa nazionale « La montagna alla montagna » che ha visto il raduno ad Asiago, ospiti della comunità montana Spettabile reggenza dei sette comuni, di oltre 2 mila sindaci e presidenti di comuni e comunità montane per la predisposizione di una base programmatica seria e condivisa sulle principali tematiche sensibili per la popolazione e le imprese della montagna italiana.

Oltre alla presa d'atto che le comunità montane e le regioni a statuto ordinario hanno fatto la loro parte nel processo di riduzione dei costi della politica nonché di semplificazione e razionalizzazione del panorama istituzionale, riducendo non solo le indennità degli amministratori della montagna, ma anche riducendo a meno di 200 le comunità montane post-finanziaria 2008, nel contesto della piattaforma programmatica discussa ad Asiago uno dei capisaldi è risultato essere il tema che oggi da questa onorevole Commissione viene dibattuto e conosciuto: la sicurezza, la tutela e la difesa del suolo, delle acque e delle foreste come risorse strategiche per l'intero sistema Paese.

La presenza operosa dell'uomo in montagna, in condizioni adeguate di sviluppo complessivo e competitivo del territorio, è il fattore decisivo che consente la tutela ambientale e la salvaguardia dei suoli.

È peraltro frequente, purtroppo, che ad ogni evento climatico definito eccezionale la montagna divenga sempre protagonista: Alpi o Appennini che siano, i disastri si ripetono e si accentuano gli effetti, i danni, i lutti.

Il territorio montano ha sempre meno mezzi per potersi difendere e per proteg-

gere anche i territori di valle e pianura che dipendono in gran parte da quanto succede « a monte ».

Il disastro idrogeologico sembra incontestabile e aumenta sempre più la consapevolezza che le cause non siano da individuare solo al di fuori del territorio (gli accadimenti meteorologici) ma anche e soprattutto nel territorio medesimo, che non è più controllato, presidiato e mantenuto come lo è stato un tempo. Ci riferiamo a quei periodi contraddistinti da una popolazione più numerosa, giovane e diffusa sul territorio montano; da una agricoltura con più addetti, con la cura per ogni fazzoletto utilizzabile di terra, col controllo delle acque e con le opere di sostegno dei suoli; da una più forte attenzione per il territorio con sistemazioni idraulico-forestali, idraulico-agrarie, regimentazione e manutenzione; da una cultura che portava all'utilizzo della proprietà coltivatrice per sfamare famiglia e comunità locale, ma ne garantiva contestualmente la durevole preservazione per le generazioni future.

Avendo sempre meno mezzi per la prevenzione e la manutenzione, anche autoctona, dei territori, è di fatto invalsa, oggi, una mentalità secondo la quale prima si interviene sull'emergenza e soltanto dopo sulla prevenzione.

In questo contesto l'UNCCEM apprezza convintamente l'attività del Dipartimento nazionale della Protezione civile e di tutte le componenti del servizio nazionale di Protezione civile perché con gli interventi dell'ultimo decennio è stata modificata la prassi di mero intervento emergenziale introducendo, durante tutti gli interventi, elementi di miglioramento della conoscenza dei fenomeni, nonché di mitigazione dei rischi locali. Questa, nelle emergenze che si dovranno affrontare in futuro, sarà la strada da perseguire con convinzione e risorse su tutto il territorio nazionale.

Al fine di migliorare lo stato della conoscenza del territorio, fin dai primi anni '90, l'UNCCEM di concerto con il Dicastero dell'agricoltura, ha creato e sviluppato il sistema informativo della mon-

tagna (SIM), realizzato grazie alle previsioni dell'articolo 24 della legge n. 97 del 1994. Il SIM è oggi diffuso presso la generalità degli enti locali montani e quasi tutte le comunità montane operanti in Italia, su un totale di circa mille centri di servizio dislocati anche presso le regioni, gli enti parco naturali, i comuni montani dei parchi e gli uffici periferici del Corpo forestale dello Stato.

Il SIM ha iniziato ad erogare servizi di grande interesse, apprestandosi a costituire punto fondamentale di riferimento per gli enti locali montani anche per la gestione decentrata del sistema catastale. In questo contesto, particolare rilevanza il SIM ha avuto, insieme alle frequenti deleghe ottenute dalle comunità montane in materia di sistema informatico, sistema informativo, cartografia e sistemi informativi territoriali da parte di molti comuni associati, nella realizzazione del catasto delle aree percorse dal fuoco, così come previsto dall'articolo 10, comma 2, della legge n. 393 del 2000. Inoltre, il SIM è stato uno dei modelli architetturali di riferimento previsti nell'ambito degli interventi di *e-government* e contribuisce alla raccolta dati per migliorare il quadro conoscitivo legato alla difesa del suolo e delle acque.

L'UNCHEM condivide le preoccupazioni dell'VIII Commissione della Camera espresse nelle motivazioni dell'avvio di questa indagine conoscitiva e ritiene che cardine di ogni successivo intervento (normativo, di armonizzazione, di pianificazione, di cooperazione operativa e realizzativa) debba essere dal principio della « unitarietà e compattezza della filiera sicurezza del territorio » che si deve concretizzare in una complessiva riduzione della tempistica della farraginosità del sistema di difesa del suolo, delle foreste e delle acque.

Occorre ridurre con appositi provvedimenti, non necessariamente legislativi, le sovrapposizioni esistenti tra le diverse competenze dei numerosi attori che agiscono sulla filiera, rendendo sempre più efficiente ed efficace il processo di piani-

ficazione e di programmazione operativa, soprattutto nella fase di prevenzione e riduzione del rischio.

In questo contesto deve essere applicato concretamente il principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale al sistema di enti e istituzioni che concorrono al governo della tematica oggi discussa.

Con riferimento alla sussidiarietà verticale, essa può essere utilmente applicata: « dall'alto », con l'attribuzione da parte delle regioni delle funzioni specifiche e necessarie ai livelli di governo adeguati in un contesto di armonizzazione e cooperazione istituzionale (e in questo caso alcune regioni hanno già operato in questo senso o si apprestano a farlo con normativa regionale); « dal basso », valorizzando e rafforzando i numerosissimi casi nei quali, in particolare i piccoli comuni di montagna, hanno delegato le funzioni concorrenti al governo del territorio ad un livello associato. Nella fattispecie si pensi che circa 120 comunità montane hanno ricevuto la delega alla Protezione civile da parte degli oltre 2 mila comuni a loro associati. Ciò ferme restando le potestà in capo al sindaco come autorità locale di protezione civile.

Con riferimento alla sussidiarietà orizzontale, risulta fondamentale il coinvolgimento dei privati nella gestione oculata e nella manutenzione del territorio anche con il fine della riduzione del rischio incendio boschivo. A ciò può concorrere, per gli ambiti montani, un rafforzamento delle destinazioni del piano di sviluppo rurale 2007-2013 per singola regione e per le misure e gli assi che consentono a imprese agricole, coltivatori, privati cittadini possessori di boschi, cooperative sociali e di scopo presenti sul territorio, di accedere agevolmente ai fondi europei previsti, magari sviluppando sinergie e complementarizzazioni con strumenti di finanziamento ordinario nazionale, regionale e locale (si pensi all'utilizzo degli accordi di programma, strumento molto utile e ormai sufficientemente conosciuto e di facile implementazione).

In definitiva, il « coinvolgimento ordinario » dei privati nel processo di messa in

sicurezza preventiva e riduzione dei rischi sul territorio è una politica, a parere dell'UNCCEM, da riprendere con vigore e che può avere in questa onorevole Commissione il più autorevole degli sproni istituzionali.

Come suggerimento metodologico e anche operativo, l'UNCCEM vuole rappresentare l'opportunità di declinare ogni attività di « tutela del territorio » organizzandole secondo l'approccio utilizzato dal sistema nazionale di Protezione civile che prevede, per ciascuna tipologia di rischio, l'organizzazione delle « risposte » ordinate e organizzate secondo 4 fasi: previsione e prevenzione (leggasi « riduzione del rischio »); pianificazione (ribadendo l'assoluta necessità di contrazione della fase di pianificazione e istituzione di un sistema di snello monitoraggio, aggiornamento ed eventuale modifica per parti singole degli strumenti di piano e di intervento); intervento; ripristino (prevedendo la simultaneità dell'intervento di riduzione del rischio successivo, come è stato recentemente realizzato con l'ultima generazione di ordinanze del capo Dipartimento della Protezione civile).

A ciascuna delle 4 fasi concorrono i diversi enti ed istituzioni preposti, secondo una ri-ordinata attribuzione di funzioni e competenze.

In relazione alla programmazione degli interventi sul territorio, si sottolinea che i soggetti attivi sono principalmente gli enti locali, incluse le comunità montane per tali zone, i quali devono operare in modo collaborativo con tutti i soggetti sociali interessati.

È inoltre rilevante che detti interventi siano concertati e condivisi. Ciò impone una forte cooperazione interistituzionale tra i diversi soggetti, ciascuno per il proprio ruolo, in linea peraltro con i principi di un robusto federalismo cooperativo da attuarsi ai sensi della legge n. 59 del 1997 e del decreto legislativo n. 112 del 1998, al fine di rendere sempre più omogenei e diffusi gli interventi di manutenzione territoriale. Va rifiutata la logica degli interventi di carattere episodico.

Ad avviso dell'UNCCEM le comunità montane possono giocare un ruolo significativo e strategico in tal senso, rappresentando esse i soggetti attuatori degli interventi speciali per la montagna disciplinati dalla legge n. 97 del 1994, soprattutto sotto il profilo della salvaguardia territoriale e ambientale. Le comunità montane si pongono pertanto quali strumenti di stimolo e di riequilibrio, in stretto rapporto di collaborazione e concertazione con gli altri livelli di governo.

Nel contesto di una generale opera di riorganizzazione della filiera, particolare importanza riveste la possibilità di promuovere maggiore consapevolezza e responsabilità, in seno alle regioni (sempre con pieno rispetto dell'autonomia istituzionale e politica), della necessità di ricondurre ad una unica delega politica-istituzionale la filiera della « sicurezza territoriale ».

In questo senso si può vedere l'esperienza positiva della regione Emilia-Romagna (ma anche di altre regioni) che ha uno specifico assessorato alla difesa del suolo e della costa e alla Protezione civile, il quale ricomprende anche la lotta agli incendi boschivi.

Per quanto attiene al comparto forestale e alla relativa sinergia con la lotta agli incendi boschivi, esso è stato oggetto di rivisitazione normativa fin dal decreto legislativo n. 227 del 2001, che agli articoli 5 e 6 introduceva importanti principi relativamente alla razionale gestione sostenibile delle risorse forestali, anche attraverso la partecipazione dei consorzi forestali, di altre forme associative, di soggetti privati e di imprese del settore. L'articolo 6, in particolare, attribuisce alle attività selvicolturali una fondamentale funzione di sviluppo dell'economia nazionale e delle condizioni di vita nelle zone montane, in grado di concorrere alla nascita di nuove opportunità imprenditoriali e occupazionali. Tutto ciò andrebbe tradotto in concrete azioni da parte del Governo nazionale e delle singole regioni, tenuto presente nondimeno il nuovo QCS 2007-2013 e che la foresta di montagna assicura alla società funzioni multiple che ne sottoli-

neano sempre più l'utilità pubblica, tra l'altro con riferimento allo sviluppo degli approvvigionamenti energetici alternativi e sostenibili, contribuendo alla protezione dei suoli, delle località abitate e delle infrastrutture.

L'UNCCEM ritiene utile indicare per tale comparto l'esigenza della più ampia partecipazione di tutti gli attori dello sviluppo forestale, dalle istituzioni locali (prima di tutto comuni e comunità montane) ai proprietari, utilizzatori, gestori forestali e industriali, promuovendo la qualità dei prodotti e dei servizi legati alla foresta di montagna e definendo piani di gestione forestale multifunzionale.

Nel contesto di questa discussione conoscitiva giova ricordare l'esistenza di una risoluzione votata dal Parlamento nel 1998 che impegnava il Governo « a promuovere il rilancio delle politiche per le aree montane, anche a fini dell'equilibrio ambientale, e a dare priorità alla infrastrutturazione primaria per la difesa del suolo dal rischio sismico e dal dissesto idrogeologico »

Nello specifico ambito del tema « manutenzione territoriale », l'UNCCEM fece proprio il documento di sintesi proposto dal cosiddetto Gruppo 183 che verrà audito da questa Commissione, col quale ha fattivamente cooperato nel recente passato e che riveste tuttora una sua corposa validità, proponendo: la previsione da parte del Governo di un programma straordinario di manutenzione ordinaria del territorio, al fine di evitare catastrofi ambientali e dissesti idrogeologici molto frequenti in montagna; la manutenzione, il presidio, la prevenzione e messa in sicurezza del territorio, soprattutto montano, quali elementi essenziali per il raggiungimento, nel lungo periodo, dell'obiettivo di accrescimento di valore di un patrimonio ambientale che consentirà di generare la capacità di autofinanziamento della montagna. In tal modo, la montagna potrà uscire dalla attuale logica di territorio da assistere e disporrà dei mezzi economici endogeni necessari a garantire la tutela di

quelle risorse naturali, sulla valorizzazione delle quali è costruito il modello di sviluppo.

L'UNCCEM ha più volte presentato ai diversi Governi che si sono succeduti la già citata richiesta di un programma straordinario di manutenzione ordinaria del territorio.

Il che significa avviare tutta una serie di attività nelle quali anche gli operatori economici e sociali presenti in area montana possano impegnarsi attraverso percorsi di qualificazione e di formazione, in un processo graduale che coinvolga fortemente — con adeguate risorse finanziarie — mirate iniziative di manutenzione del territorio montano.

In questo, molto possono fare le comunità montane per coadiuvare tali operatori nella preservazione dei versanti. Non è peraltro indifferente in tutto ciò anche il tema del bosco, in termini protettivi e produttivi, per il quale occorre recuperare maggiore cura, ad esempio per quanto attiene alle risorse del ceduo e alla sua versatile utilizzazione anche a fini energetici alternativi.

In conclusione, l'UNCCEM condivide le premesse della odierna discussione in merito alle problematiche riscontrate quali: carenza di cooperazione tra Stato e regioni; scarso coordinamento/raccordo tra le competenze nazionali, regionali e locali; accavallamenti e sovrapposizioni procedurali; carenza di risorse disponibili; migliore definizione legislativa (o operativa, come risulta dall'accordo operativo sottoscritto dal Corpo Forestale dello Stato e dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco in materia di « incendi di interfaccia ») dei compiti e delle responsabilità delle operazioni di spegnimento (semplificazione e razionalizzazione delle competenze e procedure vigenti); necessità di una accurata verifica dell'esistenza del catasto delle aree percorse dal fuoco e monitoraggio dell'applicazione dei vincoli di legge su tali aree; rilanciare un « luogo istituzionale » nel quale tutte le componenti impegnate nel processo di tutela del territorio possano, tramite propri rappresentanti, confron-

tarsi e lavorare insieme per migliorare progressivamente il dispositivo nazionale, regionale e locale.

Si riafferma che non risulta possibile garantire efficacia alla azione di difesa del suolo qualora la stessa non divenga parte sostanziale e integrante della più generale politica di governo del territorio, così da tradurre in regole operative le strategie d'intervento definite dai livelli di pianificazione esistenti ed integrati.

In relazione alla programmazione di questi interventi sul territorio, si sottolinea che i soggetti attivi sono principalmente gli enti locali, incluse le comunità montane per tali zone, i quali devono operare in modo collaborativo con tutti i soggetti sociali interessati. È inoltre rilevante che detti interventi siano concertati e condivisi.

Ciò impone una forte cooperazione interistituzionale tra i diversi soggetti, ciascuno per il proprio ruolo, in linea peraltro con i principi di un robusto federalismo cooperativo da attuarsi ai sensi della legge n. 59 del 1997, del decreto legislativo n. 112 del 1998, della riforma del Titolo V della Costituzione e delle normative nazionali e regionali afferenti al settore oggi in esame, al fine di rendere sempre più omogenei e diffusi gli interventi di manutenzione territoriale. Va rifiutata, quindi, la logica degli interventi di carattere episodico.

Ad avviso dell'UNCCEM, le comunità montane possono giocare un ruolo significativo e strategico in tal senso, rappresentando esse i soggetti attuatori degli interventi speciali per la montagna disciplinati dalla legge n. 97 del 1994, soprattutto sotto il profilo della salvaguardia territoriale e ambientale. Le comunità montane si pongono pertanto quali strumenti di stimolo e di riequilibrio, in stretto rapporto di collaborazione e concertazione con gli altri livelli di governo.

In definitiva l'UNCCEM ritiene che investire in montagna non significa investire solo per la montagna, ma per l'intera collettività nazionale.

È con questo spirito di collaborazione istituzionale e amore per il nostro territorio che, ringraziando ancora una volta

lei, presidente, e tutti voi onorevoli deputati della VIII Commissione della Camera, l'UNCCEM intende confermare la propria disponibilità a concorrere, con i propri associati, ad un futuro migliore per i nostri concittadini, famiglie e imprese italiane.

PRESIDENTE. Ringrazio per gli interventi. Do ora la parola ai colleghi che intendano formulare quesiti e osservazioni.

FRANCESCO NUCARA. Signor presidente, vorrei sottolineare — molto sommessamente — che mi pare si stia facendo un po' di confusione. Ho sentito parlare molto, soprattutto da parte dei rappresentanti dell'ANCI, di protezione civile, mentre personalmente ritengo che un Paese civile non dovrebbe avere il Dipartimento della Protezione civile.

Qui stiamo parlando di difesa del suolo; nelle intenzioni della Commissione ambiente, questa indagine conoscitiva è relativa alla prevenzione di quello che può accadere e che richiede l'intervento della Protezione civile.

Condivido molte delle cose dette dal rappresentante dell'UNCCEM, anche se appartengo a quanti pensano che le comunità montane che sorgono sul mare non siano più definibili comunità montane, per cui occorre sicuramente un riordino.

Quando, tempo fa, il presidente di un parco sosteneva che i ragazzi devono stare in montagna e non se ne devono andare, gli chiesi dove studiasse suo figlio, e lui mi ha risposto che studiava in città. In altre parole, se non si creano le condizioni perché la gente rimanga in montagna, non si capisce perché debba rimanerci.

Il problema non è, a mio avviso, tanto il rapporto tra la regione, il comune o la comunità montana, quanto piuttosto il sistema di programmazione della difesa del suolo (forse con un'interpretazione un po' riduttiva, poiché per me la difesa del suolo include anche la gestione della subsidenza delle coste romagnole, o l'erosione delle coste; invece, nell'immaginario comune, la difesa del suolo coincide con la frana e l'alluvione).

In questo senso, esistono gli elementi di programmazione, rappresentati dai piani di assetto idrogeologico. Il singolo comune, o la comunità montana, sulla base di un documento di programmazione che è stato approvato dalla regione e dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare — il piano di assetto idrogeologico — insiste su un territorio regionale diviso per zone a diverso rischio: R4, R3, R2, R1 e non classificato.

Se fossi sindaco e vedessi, nel leggere il piano di riassetto idrogeologico, che nel mio comune ricadono zone di territorio classificate R4, non dovrei far altro che presentare una domanda direttamente al ministero, non c'è nemmeno bisogno di passare dalla regione (e questo, forse, è un male), per esporre al signor direttore generale della difesa del suolo l'esistenza di questo problema.

Il motivo per cui stiamo conducendo questa indagine è il seguente: per mettere in sicurezza l'Italia, avremmo bisogno di sei o sette leggi finanziarie interamente dedicate al finanziamento della difesa del suolo. Dato che ciò non è possibile, premesso, cioè, che le risorse finanziarie non sono adeguate e che le richieste sono, dal punto di vista finanziario, eccessive rispetto a ciò che lo Stato e il Governo possono offrire, allora l'indagine conoscitiva serve a capire meglio chi sceglie e perché; come funziona il sistema e come regolarlo al fine di evitare (mi riferisco alle obiezioni dell'ANCI) che, a seconda del colore politico di chi ci governa, un giorno venga favorito un comune e un giorno ne venga favorito un altro. Dobbiamo concludere questa indagine con una sintesi su come comportarsi per evitare che l'appartenenza politica di un sindaco possa incidere negativamente o positivamente, a seconda del colore politico del Governo.

Mi sono permesso di svolgere queste precisazioni tanto per chiarire che l'indagine è sulla difesa del suolo, non sulla Protezione civile che, purtroppo, interviene quando ci sono i morti.

Se si vuole ottenere una buona difesa del suolo, come è stato detto dal rappresentante dell'UNCCEM, bisogna intervenire

a monte. Invece, in Italia succede spesso che si interviene alla foce dei torrenti o dei fiumi, laddove vi è più popolazione ed è più facile morire durante un'esondazione, o quando si verifica una frana.

Il problema è complesso e occorre studiarlo. Lo scopo dell'indagine conoscitiva è quello di trovare un elemento di sintesi e, se la Commissione lo riterrà necessario, anche un'iniziativa legislativa volta a costruire un binario su cui far correre gli enti locali, ai fini della gestione del proprio territorio.

CHIARA BRAGA. Ringrazio, anche a nome del mio gruppo, i rappresentanti di ANCI e UNCEM che oggi sono venuti a offrirci un punto di vista importante, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in corso presso questa Commissione, che verte, come precisava correttamente l'onorevole Nucara poco fa, sulle politiche per la tutela del territorio, la difesa del suolo e il contrasto agli incendi boschivi.

L'audizione di oggi segue quelle già avute con una serie di altri soggetti, nelle scorse settimane — il Dipartimento della Protezione civile, il Corpo dei vigili del fuoco, il Corpo forestale dello Stato — e aggiunge oggi, dal mio punto di vista, uno spaccato assolutamente importante, poiché ci porta in maniera particolare a ragionare e discutere non tanto della gestione dell'emergenza, come si diceva, quanto dell'importanza e della centralità di un'azione di prevenzione. Alludo alla creazione di tutte quelle condizioni affinché non ci non si riduca soltanto a un impegno di gestione dell'emergenza reso operativo da tutti i soggetti che abbiamo sentito finora.

Credo che il punto di vista che ci è stato offerto oggi, sia dall'ANCI che dai rappresentanti dell'UNCCEM, abbia messo al centro del ragionamento proprio questo aspetto.

Uno dei temi maggiormente interessanti, rispetto al quale il percorso legislativo potrà seguire il lavoro di indagine in Commissione, credo sia quello, come purtroppo sappiamo tutti, della centralità della questione delle risorse.

È vero che (ce lo ha ricordato qualche seduta fa il capo del Dipartimento della Protezione civile) per poter far fronte alle necessità, per risolvere e affrontare correttamente i problemi di carattere idrogeologico della Nazione, ci sarebbe bisogno di un investimento strutturale di risorse.

Proprio riconoscendo questa necessità, crediamo che le scelte che sono state effettuate, purtroppo anche nell'ultima finanziaria, e che hanno visto un taglio molto pesante su questo capitolo di spesa, debbano essere in qualche modo riviste e riconsiderate.

Sappiamo che, tagliare il 30 per cento delle risorse destinate a questi settori, come fa la legge finanziaria per il 2009, non rispetta certamente l'ottica di affrontare in maniera strutturata il problema. Probabilmente, il taglio andrà a penalizzare in modo particolare proprio l'aspetto che è stato posto all'attenzione, cioè l'investimento sulle azioni di prevenzione e di formazione (che poi si coniugano in varie forme e modalità), che vedono gli enti locali oggi in una condizione di impossibilità a farvi fronte (non solo alle migliori e più necessarie, ma perfino a quelle obbligatorie e indispensabili per legge).

Rispetto alle questioni che avete citato, mi sento di sottolineare una in particolare, relativa alla gestione associata delle funzioni.

Le comunità montane hanno spesso ricevuto deleghe, da parte dei comuni montani, per la gestione della difesa del suolo, ma anche di altre importanti funzioni di pianificazione e gestione del territorio e delle risorse ambientali. Credo che uno sforzo e un percorso di questo tipo siano auspicabili anche per gli enti locali che non fanno parte delle comunità montane, allo scopo di potenziare e sostenere questo tipo di risposta e di soluzione attraverso le associazioni e le unioni dei comuni.

Sappiamo che la gestione del territorio e dell'ambiente non sono materie che si possono circoscrivere in ambiti amministrativi ristretti, ma che, se strutturate su una scala più vasta che tenga conto della complessità delle questioni territoriali e ambientali, possono offrire maggiori ga-

ranzie e rispondere ai veri bisogni complessi di un territorio come il nostro.

PRESIDENTE. Do la parola ai rappresentanti dell'ANCI e dell'UNCCEM per la replica.

ANTONIO RAGONESI, Responsabile dipartimento territorio, ambiente e protezione civile dell'ANCI. Grazie presidente, per precisare che l'intento da parte dell'ANCI di sottolineare l'aspetto della prevenzione e della previsione dei fenomeni di dissesto idrogeologico faceva affidamento su una visione a 360 gradi, che era poi nello spirito — mi pare — delle premesse di questa audizione: passare dagli incendi boschivi, che hanno un'importanza rilevante nei loro effetti sul territorio, anche in termini di dissesto idrogeologico, a un'attività che preveda quanto meno una filiera di responsabilità precise.

Le responsabilità in capo ai comuni sono abbastanza precise, mentre — devo dire — non sono altrettanto precisi gli interventi e le risorse che, a partire dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, per proseguire con il Dipartimento della Protezione civile, riescono ad arrivare sul territorio. Faccio un esempio: l'ultimo riparto dei venti milioni di euro sul dissesto idrogeologico effettuato dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con altri ministeri, è stato effettuato sulla base di una lista, stilata unicamente dalle regioni, che individuava un elenco di interventi sul territorio, senza che vi fosse né condivisione né conoscenza delle priorità reali avanzate dalle autonomie locali.

Abbiamo posto la questione in conferenza unificata e ci è stato risposto che si tratta di un mero riparto di risorse, ricadente fra le tipologie squisitamente di pertinenza della conferenza Stato-regioni. Noi riteniamo che ciò sia sbagliato.

La stessa cosa sbagliata si ripete anche in merito al riparto dei fondi della Protezione civile.

Ebbene, noi riteniamo che il governo del territorio (a partire dalla conoscenza

del territorio stesso, cioè dalla segnalazione delle informazioni sui rischi di fiumi ostruiti e di situazioni di possibili frane e quant'altro) debba essere in capo al sindaco, in qualità di autorità locale di protezione civile. Così funziona, nelle nostre organizzazioni territoriali di protezione civile.

Riteniamo che parte delle attività di prevenzione e previsione siano rappresentate da informazioni sensibili riguardo al territorio. Tali informazioni viaggiano, veicolate attraverso la Protezione civile, in modo da ottenere un quadro delle emergenze possibili, come quando si verificano problemi simili a quelli che, ad esempio, stiamo fronteggiando in questi giorni a Roma: quando si verificano intensi fenomeni di precipitazioni, le cosiddette « bombe d'acqua » e noi sappiamo quali sono le zone più sensibili ed esposte, poiché esiste uno studio preventivo della Protezione civile, è in quel momento che noi riusciamo a incidere positivamente, anche rispetto a quelli che possono essere gli interventi di previsione e di prevenzione.

Per questo, crediamo che sia utile l'istituzione di un fondo unico, che assicuri la possibilità di un governo complessivo del territorio e che sia necessario anche un testo unico, che assegni al territorio lo strumento per poter svolgere un reale e più efficace governo delle situazioni, a partire da quelle più critiche, dato che attualmente abbiamo risorse estremamente limitate.

Ci siamo permessi di esaminare la situazione attraverso la lente delle attività di protezione civile non perché oggi, purtroppo, sia considerato solo l'aspetto emergenziale, quanto perché a quell'intervento deve ricondursi anche l'attività di prevenzione e di previsione.

Proprio questo stiamo chiedendo da tempo una risposta importante dal Ministro Zaia, che abbiamo accolto con piacere e che ci ha confortati nella nostra richiesta di una conferenza permanente unificata fra Governo, regioni e comuni, sulle tematiche di protezione civile, a partire dalle questioni che riguardano il dissesto idrogeologico.

Abbiamo avuto costante contezza, in questi anni, di interventi che arrivavano in maniera sporadica, non finalizzati a quelle urgenze di cui si parlava prima e che appartengono al bagaglio di conoscenza dei comuni e delle organizzazioni territoriali di protezione civile.

MARCO IACHETTA, *Responsabile nazionale settore protezione civile dell'UNCEM*. Volevo ringraziare gli onorevoli Braga e Nucara, per quanto hanno detto. Immagino che, essendo di quel territorio, le porte vinciane di Cesenatico fossero nella mente dell'onorevole Nucara come ottimo intervento sulle coste per contrastare, in fase preventiva, anche quei rischi e non soltanto le frane.

Da questa Commissione è importante che emerga un'indicazione, anche tecnica, su come concordare metodi di analisi e di gerarchizzazione delle priorità degli interventi condivisi, cioè metodiche — che non possono essere lasciate alle regioni o alle diverse capacità di coloro che redigono i piani di assetto idrogeologico — per individuare il punto più esposto e quello meno esposto.

Esiste un esempio, riferito alla normativa sulla microzonazione sismica, che forse vi sarà stato trasmesso — è in fase di preparazione — e che coinvolge tutti i livelli di Governo, proprio per fornire una metodologia univoca sul territorio nazionale, sugli 8.100 comuni, e per evitare che ci possa essere la discrezionalità ricordata dal collega responsabile del centro studi ANCI.

Una metodica condivisa, dunque, che questa Commissione può pretendere da tutti i soggetti, nonché una gerarchizzazione degli interventi sulla base delle priorità di rischio, in modo da poter assegnare le poche risorse alle emergenze reali, quelle che possono essere più minacciose.

In effetti, si presenta la necessità di istituire un tavolo tecnico, una cabina di regia (nelle « maglie » della legge n. 183 del 1989 era previsto un comitato nazionale), o un comitato unificato, oppure un organismo *ad hoc*.

Mi permetto, anche in questo caso, di segnalare (può darsi che il Parlamento italiano lo abbia già fatto: denuncio la mia ignoranza su questo tema) l'importanza che il Parlamento mantenga un ruolo di presidio anche dopo la definizione di una nuova normativa. Il tavolo (o altro organismo) di cui ho parlato dovrà avere fra i propri compiti quello di informare anche il Parlamento di ciò che succede, in modo che ci sia una chiusura del circolo fra l'iniziativa legislativa, l'orientamento, la gerarchizzazione degli interventi a terra e, infine, la verifica eseguita in sede politico-istituzionale, in questo Parlamento, o comunque con il presidio di questo Parlamento.

PRESIDENTE. Nel ringraziare i rappresentanti dell'ANCI e dell'UNCCEM intervenuti, informo che copia delle memorie da loro consegnate sarà messa a disposizione di tutti i commissari.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14,40.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 28 novembre 2008.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

