

Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale della protezione civile (DDL 2068/S)

Memoria Ance

Commissioni Affari Costituzionali e Territorio, ambiente, beni ambientali del Senato della Repubblica

15 giugno 2016

Il disegno di legge in oggetto è finalizzato a definire i principi e criteri direttivi in base ai quali il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi, per provvedere al riordino complessivo della normativa vigente in materia di protezione civile.

Si tratta di un provvedimento di particolare rilievo.

Infatti, quello della protezione civile è un settore di attività estremamente delicato, nel quale occorre coniugare la tempestività di intervento necessaria alla gestione della situazione emergenziale, con adeguati meccanismi di controllo e vigilanza, finalizzati a scongiurare fenomeni di scarsa trasparenza o di ingiustificata elusione delle normative ordinaria che, purtroppo, si sono verificati nell'esperienza degli anni passati.

In questo senso, il DDL appare ampiamente condivisibile, ad avviso dell'Ance, in quanto mira a sancire alcuni presupposti imprescindibili che dovranno caratterizzare la disciplina della materia, sia sul piano della prevenzione e mitigazione dei rischi connessi agli eventi calamitosi, sia sul piano della gestione concreta delle situazioni emergenziali, che implicherà un'organizzazione policentrica delle attività di livello centrale, regionale e locale.

Lo stato emergenziale del nostro territorio è dovuto, prevalentemente, alla progressiva scomparsa di una politica ordinaria di manutenzione, che richiede un programma di interventi massiccio e di rapida realizzazione, per garantire la sicurezza del territorio.

Decenni di incuria del nostro territorio hanno amplificato, nella dimensione e nella frequenza, i fenomeni di dissesto idrogeologico che colpiscono, ogni anno, un territorio ad elevata criticità, dal momento che nel Paese circa il 9,6% della superficie e l'82% dei comuni sono interessati da questi eventi.

Dal Dopoguerra, ogni anno l'Italia spende circa un miliardo di euro per i danni dovuti ad alluvioni e frane. Dal 2010 ad oggi, questa spesa è triplicata, a causa dell'intensificazione degli eventi catastrofici.

Si tratta di risorse che il Paese avrebbe potuto spendere con più efficacia in opere di prevenzione piuttosto che in interventi di ricostruzione e in misure compensative dei danni subiti, senza considerare l'incalcolabile valore delle vite umane perse in molti eventi. Gli studi e metodologie più consolidate sottolineano infatti che investire in prevenzione permette di evitare danni, e quindi risparmiare risorse, per un importo fino a 10 volte superiore al costo delle opere di prevenzione realizzate.

In questo senso, si condivide l'impostazione della legge delega, che sembra andare nel senso della attuazione di interventi di prevenzione sistematici e non straordinari, in modo da minimizzare i rischi di calamità che danno luogo a situazioni di emergenza.

Altro profilo ampiamente apprezzabile del DDL è quello che evidenzia la necessità di definire chiaramente le tipologie di rischi per i quali può operare la normativa sulla protezione civile, **“fermo restando che non rientrano in questo ambito gli interventi per eventi programmati o programmabili in tempo utile, che possano determinare criticità organizzative”** (art. 1, comma 2, lett. a).

Si tratta, infatti, di una precisazione tutt'altro che superflua.

Troppo spesso si è assistito al ricorso a meccanismi derogatori o a commissari straordinari per far fronte a situazioni divenute “emergenziali” solo “a posteriori”, e cioè principalmente a causa dell'inerzia politico-amministrativa, rispetto ad eventi programmati da tempo.

Come Ance, da sempre sosteniamo che le uniche emergenze che possono giustificare l'adozione di misure straordinarie e derogatorie rispetto a quelle ordinarie, sono quelle dovute a fatti imprevedibili, sostanzialmente riconducibili nel novero delle calamità naturali.

Non si tratta, naturalmente, di demonizzare l'uso della deroga, ma di evitare il ricorso sistematico e strumentale alla stessa, a fronte di eventi che, invero, avrebbero potuto essere programmati con congruo anticipo.

Il principio inserito nel provvedimento, quindi, assume un'importanza determinante, in quanto dovrebbe contrastare, definitivamente, la strategia, emersa nell'esperienza passata, volta a ritardare l'affidamento di opere necessarie alla realizzazione di “grandi eventi”, per accedere a procedure straordinarie e derogatorie.

Apprezzabile, ad avviso dell'Ance, è anche il fatto che nel provvedimento si ribadisca che il potere di derogare alle norme ordinarie, consentito in caso di emergenza, debba comunque essere esercitato nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento e della normativa dell'Unione Europea. Inoltre, debbono essere garantite adeguate misure di trasparenza e verifica successiva.

Tali verifiche dovranno riguardare una serie di profili, tra i quali sono citate anche le procedure poste in essere per l'acquisizione di lavori, servizi e forniture, le quali “potranno avvenire anche mediante strumenti di acquisto aperti, ai quali possano accedere, in via preventiva, tutte le componenti e le strutture operative del Servizio Nazionale della protezione civile” (art. 1, comma 1, lett. h), n. 1)

Per quanto riguarda le procedure relative all'affidamento dei contratti di appalto, al fine di garantire pienamente l'obiettivo, menzionato nel provvedimento in oggetto, di assicurare la coerenza giuridico-sistemica della normativa di settore, sarebbe opportuno prevedere espressamente un coordinamento con i contenuti del nuovo codice dei contratti, di cui al d.lgs. n. 50/2016, che contiene una specifica disposizione in materia di "Procedure in caso di somma urgenza e di protezione civile" (art. 163).

Infatti, il codice dei contratti ha dato attuazione ai principi inseriti nella legge delega n. 11/2016, la quale ha previsto anche "la puntuale individuazione delle disposizioni concernenti le procedure di acquisizione di servizi, forniture e lavori da applicare in occasione di emergenze di protezione civile, coniugando la necessaria tempestività di azione con adeguati meccanismi di controllo e pubblicità successiva, e con espresso divieto di ricorrere a procedure derogatorie al di fuori di specifiche fattispecie connesse a particolari esigenze collegate alle situazioni emergenziali (*art. 1, comma 1, lett. l*).