

OMISSIS

*Problematiche relative alle ordinanze del
Presidente del Consiglio dei ministri in
materia di protezione civile — 2-00647.*

E)

I sottoscritti chiedono di interpellare il
Presidente del Consiglio dei ministri, per
sapere — premesso che:

la fonte «tipica» dell'emergenza si
rinviene oggi nelle ordinanze di necessità

ed urgenza, in particolare nelle ordinanze
di protezione civile di cui alla legge n. 225
del 1992;

la tendenza che si è registrata negli
ultimi anni nella prassi è che alle ordi-
nanze di protezione civile si stia facendo
sempre più ricorso in aree estranee al-
l'emergenza. Alcuni elementi sembrano
addirittura avvalorare l'impressione di
una progressiva «attrazione» di interi
ambiti materiali nell'orbita di siffatte ordi-
nanze, con conseguente sottrazione di
questi ultimi alla legislazione «parlamen-
tare» e, più in generale, alla legislazione
primaria;

dal 1994 ad oggi (30 ottobre 2009) le
sole ordinanze del Presidente del Consiglio
dei ministri emanate ai sensi dell'articolo
5, comma 2, della legge n. 225 del 1992
sono state 602. Tra il 1994 ed il 2001 sono
state emanate una, al massimo due ordi-
nanze del Presidente del Consiglio dei
ministri all'anno, mentre a partire dal
2002 la quantità annua di ordinanze del
Presidente del Consiglio dei ministri ema-
nate è aumentata notevolmente ed in
modo repentino: se ne registrano 40 ema-
nate nel 2002, 72 nel 2003, 59 nel 2004, 99
nel 2005, 71 nel 2006, 79 nel 2007, 87 nel
2008 e 88 nel 2009, alla data del 30
ottobre;

nel corso degli anni è cambiato
anche il contenuto delle ordinanze stesse.
Come è stato notato in dottrina, sembra
ormai di assistere ad una «destruttura-
zione della forma amministrativa del po-
tere contingibile ed urgente», data l'or-
mai diffusa presenza di prescrizioni ge-
nerali ed astratte nel contenuto delle
ordinanze;

si è registrata, inoltre, un'interpreta-
zione estensiva, data nella prassi dal Go-
verno, alla nozione di evento straordinario
di protezione civile, cioè al presupposto
sostanziale, ai sensi dell'articolo 2, comma
1, lettera c), della legge n. 225 del 1992,
per l'emanazione di ordinanze di prote-
zione civile;

il Governo Berlusconi II, all'inizio della XIV legislatura, attraverso due decreti-legge, poi convertiti in legge, ha esteso la possibilità di emanare ordinanze di protezione civile anche per la gestione dei cosiddetti «grandi eventi», la cui natura (di grande evento) viene dichiarata dal Consiglio dei ministri, e per gli interventi di protezione civile all'estero derivanti da calamità o eventi eccezionali;

il Governo Berlusconi IV, all'inizio della XVI legislatura, con una disposizione introdotta dall'articolo 14 del decreto-legge del 23 maggio 2008, n. 90, ha depotenziato il meccanismo dei controlli apprestati dall'ordinamento nei confronti delle ordinanze di protezione civile, disponendo la sottrazione delle ordinanze al controllo preventivo della Corte dei conti, per di più attraverso una norma di interpretazione autentica dell'articolo 5 della legge n. 225 del 1992, con conseguente attribuzione ad essa di efficacia retroattiva;

l'articolo 5, comma 4, della legge n. 225 del 1992 dispone che il Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero per sua delega il Ministro dell'interno, per l'attuazione degli interventi di emergenza conseguenti alla dichiarazione di stato di emergenza possa avvalersi di commissari delegati, che, in virtù della delega, possono adottare ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, ma nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico. Il relativo provvedimento di delega deve indicare il contenuto della delega, nonché i tempi e le modalità del suo esercizio;

proprio a causa dell'ampliamento degli ambiti di intervento della protezione civile, fino a ricomprendere l'esercizio di funzioni pubbliche e la gestione di servizi pubblici o dei grandi eventi, il numero dei commissari straordinari è cresciuto a dismisura;

questo strumento è ormai utilizzato ad avviso degli interpellanti in modo distorto, poiché vi si fa ricorso non solo per reali esigenze ma anche per affrontare

situazioni di pericolo derivanti da un cattivo funzionamento dei poteri amministrativi. La gestione commissariale si è trasformata da strumento eccezionale a prassi di governo, che alimenta un meccanismo, sostanzialmente inadeguato, di proroga nel tempo dello stato di emergenza che alla lunga spoglia il tessuto amministrativo ordinario delle sue funzioni, determinando così un'alterazione del sistema costituzionale di allocazione delle competenze;

in un articolo del *Il Sole 24 ore* del 23 marzo 2009 intitolato «L'avanzata dei commissari», si afferma che non esiste un monitoraggio preciso dei commissari e che alla fine si stima che quelli che hanno maggior peso siano 83;

questo modello, ad avviso degli interpellanti, non è compatibile con le previsioni dell'articolo 11 della legge n. 400 del 1988 e altera pericolosamente la struttura del Governo prevista dalla Costituzione e dalla stessa legge del 1988 —:

quanti siano e chi i commissari straordinari in carica per ciascuna gestione, sia essa per «emergenza» o per «grandi eventi», ai sensi della legge n. 225 del 1992, e quale sia il loro compenso, in valori assoluti e *pro capite*;

come venga assicurata la pubblicità degli atti adottati dai commissari e se non si ritenga opportuno presentare, periodicamente, al Parlamento una relazione riguardante, per ciascuna gestione commissariale, l'entità e il rendiconto dell'uso delle risorse, le modalità di selezione delle imprese incaricate di fornire beni e servizi, la durata del mandato commissariale, le procedure di assunzione e l'utilizzo del personale, l'elenco e le motivazioni delle norme derogate, lo stato delle opere e dei beni realizzati;

se non ritenga di accertare le cause e le responsabilità delle specifiche situazioni di inefficienza della pubblica amministrazione, che ha determinato, tra le altre cause, la trasformazione della gestione dell'emergenza in una vera e propria am-

ministrazione parallela o anche, a giudizio degli interpellanti, in una sorta di « Stato parallelo ».

(2-00647) « Zaccaria, Franceschini, Amici, Bressa, Ventura, Maran, Villecco Calipari, Boccia, Lenzi, Rosato, Giachetti, Quartiani ».

OMISSIS

(Problematiche relative alle ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di protezione civile – n. 2-00647)

PRESIDENTE. L'onorevole Zaccaria ha facoltà di illustrare la sua interpellanza n. 2-00647, concernente problematiche relative alle ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di protezione civile (vedi l'allegato A – *Interpellanze urgenti*).

ROBERTO ZACCARIA. Signor Presidente, non sarò molto lungo perché il testo dell'interpellanza urgente è ampio e, credo, motivato.

Ciò ha consentito al Governo di farsi un'idea delle cose che vogliamo conoscere attraverso questo strumento. Devo anche ringraziare il dottor Bertolaso che ha voluto essere presente; abbiamo rinviato per questa ragione di alcune settimane, ma riflettendo ora sul rinvio devo dire che essere sfuggiti all'attualità di un mese, o un mese e mezzo fa, e parlare ora di questo argomento in una situazione più tranquilla e più fredda, aiuta (almeno me) a capire meglio lo stato delle cose.

Devo dire che come Partito Democratico stiamo raccogliendo molti materiali su questo argomento che interessa la Commissione ambiente, per una parte, e la Commissione affari costituzionali per altri profili. Infatti, credo che ci sia proprio bisogno – questo chiediamo al Governo con la nostra interpellanza urgente – di ulteriori elementi e di conoscere meglio una realtà che, per le sue caratteristiche, tende a sfuggire a questo tipo di controllo.

Le considerazioni che faccio sono soltanto queste: il fenomeno delle ordinanze di necessità ed urgenza, riconducibile ad una legge del 1992, la n. 225, nasce per una fisionomia di situazioni molto precise come le catastrofi e le vicende naturali emergenziali per natura. A partire da quella data e da quel tipo di prima tipologia c'è stata una estensione smisurata.

L'estensione smisurata naturalmente di per sé si potrebbe dire che sia logica per il fatto che sono aumentate le catastrofi e

OMISSIS

le vicende naturali che richiedono questo tipo di intervento, ma il censimento di questo tipo di interventi è di per sé preoccupante. Magari sbagliando, sto monitorando tutti i fenomeni di intervento normativo del Governo o, per così dire, « paralleli ».

Con riferimento alle ordinanze ho aggiornato i dati: dalle 602 citate nell'interpellanza, oggi siamo in grado di contarne 647. Nel 2010 ce ne sono 25, che si sommano alle 108 del 2009 e alle 87 del 2008, per cui sono state emanate 191 ordinanze in poco più di due anni di legislatura.

Queste ordinanze sono strumenti di intervento che non sono solo provvedimenti, ma delle vere regole, delle vere norme, ossia provvedimenti normativi che addirittura poi vengono modificati. Il caso dei mondiali di nuoto è noto a tutti: l'ordinanza che aveva governato quel grande evento è stata successivamente modificata perché si è voluta correggere la portata normativa di quegli impianti, limitandoli non solo alla categoria di quelli pubblici, ma anche a quelli di privati. Quello che è successo intorno ai mondiali di nuoto fa parte delle cronache giornalistiche.

Si tratta, dunque, dell'espansione di un fenomeno normativo nuovo — perché devo dire interessa gli ultimi anni — che è assimilabile, per portata e capacità di incidere, ai decreti-legge. Hanno sostanzialmente, però, una caratteristica nuova, cioè sono emanate spesso in deroga a qualsiasi norma precedente — e cosa vuol dire operare in deroga a qualsiasi norma precedente lo capiamo bene — e sono stati ultimamente anche spogliati dei controlli preventivi della Corte dei conti.

Segnalo — certamente, il dottor Bertolaso lo sa — che la Corte dei conti, sezione centrale di controllo e legittimità degli atti del Governo, nell'adunanza del 4 marzo 2010 (non la sto a citare) a un certo punto critica violentemente questa sottrazione dei poteri di controllo, e addirittura adombra che la norma che gli ha sottratto questo controllo possa essere in contrasto

con l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione. La questione, quindi, mi pare di grande portata.

Tuttavia, voglio dire che quello che conta è che ci troviamo dinanzi ad una quantità enorme di provvedimenti sostanzialmente normativi, in deroga a qualsiasi legge e privi di controllo. Questa è un'arma delicatissima che in alcuni casi appare giustificata e giustificabile, come nel caso classico dei terremoti (nessuno discute di questo), ma che sostanzialmente mette in crisi il principio di legalità.

Riflettiamo su questo dato: queste ordinanze e questo sistema generano una serie di figure che sono i commissari straordinari. Ho fatto fare un'indagine al Servizio studi. Ormai non sappiamo neanche esattamente il numero (che è difficile da calcolare e questa, infatti, è una richiesta che viene fatta nell'interpellanza) e le tipologie dei commissari straordinari: ce ne sono ben 15 tipologie. Devo soltanto, come titoli, citarli: commissario sbloccacantieri, commissario per le opere strategiche, commissario per le opere industriali, commissario per la protezione civile (che fa certamente la parte principale), commissario per la velocizzazione delle procedure esecutive dei progetti facenti parte del quadro strategico nazionale, commissario per il piano carceri, commissario per le reti di energia, commissario per il rischio idrogeologico, commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket, commissario per la gestione del piano di rientro di Roma capitale, commissario per le quote latte, commissario per Gioia Tauro, commissario per la gestione e destinazione dei beni confiscati alle organizzazioni criminali, commissario per l'Expo di Milano, commissario per il deposito nazionale dei rifiuti radioattivi.

Questi commissari, che poi talvolta parloriscono dei subcommissari dotati pure essi del potere di emanare le ordinanze del tipo sopra menzionate, non sono neanche nominati, come prevede la legge n. 400 del 1988, con una procedura particolare che ne garantisce la pubblicità e una certa regola. Infatti, con il recente decreto-legge,

quello sulle isole minori, mi pare noto come « salva Alcoa » si prevede che, al fine di garantire una più celere definizione del procedimento di nomina, ai predetti commissari non si applicano le previsioni della legge n. 400 del 1988.

Secondo me si può rilevare: una deroga al principio di legalità; una mancanza di controlli (la Corte dei conti è stata esclusa); una mancanza della pubblicità degli atti adottati dai commissari, cioè in alcuni casi è stata addirittura sottratta la possibilità che il Parlamento conosca queste cose. Le domande, quindi, che noi facciamo sono essenziali per fare mente locale e per capire. È inutile che il Governo abbia 63 componenti e si vanti di essere un Esecutivo snello se poi ha un'ottantina di commissari (mi sto riferendo ad una cifra che il *Sole 24 Ore* ha citato): la somma di 60 e 80 è 140. Però, i commissari sono molto più forti. Scherzando, me lo consenta signor sottosegretario, un giorno dicevo che in questo Governo ci sono il Presente del Consiglio, il Ministro dell'economia e poi c'è lei come tipo di forza e di peso. Lei siede nel banco inferiore, ma in realtà dovrebbe sedere due banchi sopra.

Questo è l'elemento che il Parlamento non può ignorare: quanti siano e quali siano i commissari. Poi chiediamo anche le retribuzioni, ma questo non è così essenziale: se lei le ha, ce le dia, ma insomma non è questo il punto. Chiediamo soprattutto che il Parlamento abbia una relazione periodica da questi commissari che hanno questi poteri così straordinari e che si riconduca al circolo democratico l'esistenza di questi soggetti che, in alcuni casi, sono preziosissimi e indispensabili come abbiamo potuto personalmente apprezzare, ma in altri casi sembra che vivendo nell'ombra abbiano troppi vantaggi e pochi controlli.

PRESIDENTE. Il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, Guido Bertolaso, ha facoltà di rispondere.

GUIDO BERTOLASO, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei mi-*

nistri. Signor Presidente, ringrazio davvero l'onorevole Zaccaria e gli altri onorevoli che hanno firmato questa interpellanza perché mi danno la possibilità ancora una volta di esporre quanto segue. Mi auguro che questa volta, trattandosi del massimo luogo istituzionale, quantomeno rimanga agli atti ciò che dico e che poi eventualmente sia oggetto anche di un dibattito più articolato e affollato rispetto a quello attuale.

Credo che sia necessario prendere un po' di tempo nella descrizione degli aspetti giuridici e anche dell'iter dello sviluppo della problematica e del sistema della Protezione civile, a partire dalla citata legge 24 febbraio 1992, n. 225. Questa disposizione, oltre ad individuare le fondamentali finalità del servizio nazionale, attribuisce al Presidente del Consiglio la funzione di Protezione civile e per il perseguimento delle finalità di salvaguardia della popolazione, dell'ambiente e dei beni ha istituito un peculiare assetto ordinamentale che, in seguito a delibera del Consiglio dei ministri del provvedimento di dichiarazione dello stato di emergenza o dello stato di grande evento, che costituisce la prima operazione indispensabile, consente allo stesso Presidente di emanare speciali ordinanze derogatorie dell'ordinamento giuridico vigente e di istituire altrettanto eccezionali e peculiari assetti organizzativi anche facenti capo a specifici commissari delegati.

Dalla lettura del combinato disposto degli articoli 1, 2 e 5 della legge citata n. 225, recanti l'istituzione del servizio nazionale di Protezione civile, la tipologia degli interventi e i diversi ambiti di competenza, si evince che il Presidente del Consiglio può individuare un commissario delegato al quale attribuire la titolarità di taluni interventi, effettuando nello stesso momento una ripartizione delle competenze per la risoluzione del contesto di riferimento, che è una ripartizione anche di carattere straordinario. Il Presidente attribuisce — non quindi il capo della Protezione civile — a soggetti appositamente individuati in virtù di un rapporto di natura fiduciaria la soluzione dell'em-

genza in tempi predefiniti, nella prospettiva della successione e sostituzione delle competenze in capo agli enti ordinariamente preposti alla cura dei vari interessi.

È in tale contesto che bisogna collocare la lettura della vigente normativa di Protezione civile, la citata legge n. 225 e il decreto-legge n. 343 del 2001 che è stato convertito con la legge n. 401 del 2001, contenenti disposizioni che hanno ridisciplinato le competenze a livello centrale: Presidenza del Consiglio, Ministro dell'interno, Dipartimento e commissioni nazionali.

Non entro nel merito, come ha detto giustamente l'onorevole Zaccaria, di argomenti che alcuni mesi fa sono stati di grande attualità. Mi riferisco in particolare alla tematica che è stata oggetto di una forte polemica politica relativamente all'ipotetica privatizzazione della Protezione civile che si sarebbe voluta fare con il recente decreto-legge che ha di fatto chiuso l'emergenza rifiuti in Campania e ha trasferito le competenze della gestione del post emergenza in Abruzzo. Sul punto mi limito a ricordare che prima del settembre del 2001 quello che si prevedeva era la costituzione di un'Agenzia di Protezione civile, quella sì anticamera di una privatizzazione di tutto il sistema.

Ritornando all'argomento, l'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge n. 225 individua la tipologia degli eventi al verificarsi dei quali, come ho detto, il Consiglio dei ministri su proposta del Presidente del Consiglio delibera lo stato di emergenza. L'articolo 5 della legge n. 225, ai commi 1 e 2, fa esplicito riferimento alle calamità naturali, alle catastrofi o ad altri eventi. Per tali fattispecie è possibile, ricorrendone i presupposti, addivenire alla deliberazione di stato di emergenza e alle successive emanazioni delle ordinanze che sono oggetto dell'interpellanza. Il legislatore al successivo comma 3 dell'articolo 5 della legge n. 225, nell'ambito della disciplina di emergenza non prevedendo la necessità del ricorso alla deliberazione dello stato di emergenza e ai conseguenti mezzi e poteri straordinari, come testualmente riferito invece dal comma 2, ha

anche determinato che il Presidente del Consiglio possa emanare ordinanze finalizzate ad evitare situazioni di pericolo o maggiori danni a persone e cose, ovvero che possa fare ricorso all'emanazione di ordinanze che non prevedono le deroghe.

Quindi abbiamo due fattispecie di ordinanze: quelle emanate ai sensi dei commi 1 e 2 dell'articolo 5, che presuppongono la dichiarazione dello stato di emergenza e hanno possibilità derogatoria, e quelle relative al comma 3, sempre dello stesso articolo 5, che invece non prevedono alcuna deroga alla normativa vigente. Dunque, fare di tutta l'erba un fascio e dire che tutte le ordinanze hanno possibilità di derogare come vedremo, non a tutte le leggi, non è opportuno perché ciò accade solo per alcune tipologie di ordinanze e credo che questo sia un altro aspetto utile per fare chiarezza.

Le ordinanze, comunque, emanate principalmente per garantire il progressivo rientro in situazioni ordinarie da una pregressa emergenza, hanno la funzione di consentire, senza derogare alla normativa vigente, la conclusione degli interventi affidati al commissario delegato ed il progressivo affiancamento degli enti locali nella riacquisizione delle rispettive competenze. Tali ordinanze, intendo quelle che riguardano il comma 3, quindi quelle non derogatorie, che pure, come dicevo, sono inserite nell'elenco, posseggono una diversa valenza rispetto a quelle più propriamente derogatorie.

Nella riorganizzazione della materia della Protezione civile nell'ambito della cosiddetta riforma Bassanini, avviata con l'emanazione del famoso decreto legislativo n. 112 del 1998, recante il conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, potenziato dalla riforma del Titolo V della Costituzione, avvenuta nel 2001, il legislatore, ripristinando il Dipartimento della protezione civile con l'emanazione del citato decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, ha dettagliatamente delineato il quadro normativo di riferimento del Servizio nazionale di protezione civile.

L'inserimento dell'articolo 5-bis, ad opera della legge n. 401 del 2001, che ha convertito in legge il decreto-legge n. 343, nel ridefinire ed ampliare le competenze del Dipartimento, ha enucleato una volta per tutte il principio già esistente nella normativa vigente, ovvero sia che la disciplina afferente agli eventi calamitosi si applica anche ai cosiddetti «grandi eventi» essendo questi ultimi una partizione della categoria residuale degli altri eventi che ho citato prima già previsti nell'articolo 2 della legge n. 225 del 1992.

Vorrei anche rammentare, Presidente, che questo articolo 5-bis è stato introdotto dal Parlamento in sede di conversione del decreto-legge n. 343 del 2001 e non dal Consiglio dei ministri, precisamente dalla Commissione di merito del Senato con l'emendamento 5.0.100 approvato in Assemblea nella seduta n. 51 del 16 ottobre 2001.

La motivazione che ha ispirato il legislatore a determinare tale assimilazione è stata quella di garantire la sicurezza nel senso più ampio del termine in relazione a tutti quegli eventi che possono mettere in crisi il sistema civile. È anche opportuno precisare che dal 2001 l'attribuzione della competenza di Protezione civile è stata esercitata dal Presidente del Consiglio e non è mai stata delegata al Ministro dell'interno, se non in una prima fase per quello che riguardava la tematica della gestione della parte emergenziale.

Non va dimenticato, comunque, che il Dipartimento aveva già svolto questa funzione di gestione di eventuali grandi eventi sin dalla sua istituzione, ovvero dal 1992, acquisendo nel corso del tempo una buona esperienza sia nell'ambito della gestione delle emergenze nazionali ed internazionali, sia nell'ambito dell'attività di previsione e prevenzione. A questo proposito rammento il contributo fornito dal Dipartimento e dalle strutture operative del Servizio nazionale di protezione civile in alcune occasioni, quali il raduno dei Giovani d'Europa alla presenza del Santo Padre, svoltosi a Loreto nel 1996 e altre visite svolte del Santo Padre in situazioni emergenziali o di carattere religioso che

hanno riguardato gli anni successivi. Sono agli atti le dichiarazioni del mio predecessore che confermano quello che sto affermando.

Un grande evento, nonostante l'attivazione di un'adeguata pianificazione in grado di assicurare, per quanto possibile, condizioni di adeguata tutela della pubblica e privata incolumità, costituisce comunque una situazione straordinaria, potenzialmente in grado di generare stravolgimenti nel sistema ordinario con la probabilità di accrescere i rischi connessi allo svolgimento della vita di relazione che, in tali occasioni, possono essere solo parzialmente prevedibili e prevenibili.

Da queste considerazioni e in un contesto di continuità logica, come è noto a tutti, è conseguita la scelta legislativa di attribuire al Dipartimento della Protezione civile anche il coordinamento dei grandi eventi.

In sostanza, anche in questo caso l'istituto dell'ordinanza consente il ricorso a procedure più celeri, con maggiore capacità incisiva, indispensabili in questo genere di situazioni, come mi pare si sia visto nelle varie situazioni che abbiamo dovuto affrontare, da ultime i funerali del Papa Giovanni Paolo II e le tante manifestazioni di carattere internazionale che hanno interessato il nostro Paese.

Queste situazioni sono comunque soggette ai controlli previsti dall'ordinamento sulle attività poste in essere in applicazione delle stesse. Del resto, gli interessi in gioco alla presenza di grandi eventi giustificano e legittimano il ricorso all'esercizio di poteri straordinari.

Non è, invece, assolutamente vero che le ordinanze possono derogare indiscriminatamente all'intero ordinamento giuridico. È vero, piuttosto, che deve sempre essere assicurato il rispetto dei principi costituzionali e della normativa di derivazione comunitaria.

Infatti, nell'ottobre del 2004 una direttiva del Presidente del Consiglio impone l'assoluto rispetto della normativa comunitaria per l'aggiudicazione degli appalti pubblici occorrenti alla realizzazione dei grandi eventi. Nel momento in cui fu

presentato un ricorso alla Commissione europea con riferimento agli appalti per l'affidamento dei lavori nell'ambito del territorio dell'isola de La Maddalena e per l'organizzazione dei grandi eventi, la Commissione debitamente aprì un procedimento a seguito di questa denuncia e, successivamente, lo concluse, riconoscendo che era stata rispettata la normativa europea.

La deroga, quindi, consiste unicamente nell'accelerazione delle procedure di approvazione degli interventi e di verifica della loro compatibilità ambientale. Si tratta di un modello che fino ad oggi ha consentito di realizzare traguardi molto rilevanti e che è stato in qualche modo imitato in altri settori dell'ordinamento pubblico, per la velocizzazione dell'infrastrutturazione nel nostro Paese. Nel primo documento che chiedo di depositare presso la Presidenza, comunque, sono contenute le dichiarazioni di grande evento che hanno avuto luogo dal 2001 fino ad oggi.

In merito, poi, al problema del meccanismo dei controlli apprestati dall'ordinamento per le ordinanze di protezione civile, nonché al controllo preventivo della Corte dei conti, mi sembra utile evidenziare che, anche alla luce di quanto ho riferito, discende che le ordinanze emanate ai sensi dell'articolo 5, comma 2, della legge n. 225 del 1992 ed attinenti ad eventi calamitosi, non costituiscono una fattispecie distinta rispetto a quelle che riguardano i grandi eventi, di cui all'articolo 5-bis introdotto dalla legge n. 401 del 2001 che ho citato prima. Secondo, infatti, quanto disposto dalla norma di interpretazione autentica, cui ha anche fatto riferimento il presidente Zaccaria, recata dall'articolo 14 del decreto-legge n. 90 del 2008, convertito dalla legge n. 123 del 2008, non si applica l'articolo 3 della legge n. 20 del 1994, concernente le disposizioni in materia di controllo preventivo della Corte dei conti. Il visto preventivo di legittimità non appare, del resto, compatibile con i caratteri di urgenza che contraddistinguono gli interventi annoverati nell'ambito della protezione civile.

Inoltre, ricordo che l'articolo 14 menzionato costituisce una norma di pari rango rispetto alla legge n. 20 del 1994, che indica gli atti sottoponibili al controllo preventivo della Corte dei conti. Quest'ultima norma di interpretazione autentica era, del resto, coerente con l'indirizzo interpretativo consolidato dalla competente sezione del controllo della Corte dei conti, che in più occasioni aveva ribadito la non sottoponibilità al controllo degli atti emanati ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 225 del 1992. Nella relazione che chiedo di depositare presso la Presidenza sono contenuti anche i riferimenti alle affermazioni che sto facendo.

È anche utile, al riguardo, rammentare la sentenza del Consiglio di Stato n. 2361 del 2000, nella quale, in merito alla natura della deliberazione ai sensi del più volte citato articolo 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992, si afferma che tale deliberazione implica l'esercizio di una amplissima potestà discrezionale, che trova un limite nella sussistenza dei presupposti di legge, nella ragionevolezza della deliberazione, oltre che, evidentemente, nell'impossibilità di fronteggiare altrimenti tale situazione. Al riguardo, il Consiglio di Stato osserva che proprio la lettera c) del comma 1 dell'articolo 2 della legge n. 225 del 1992 prevede, come tipologia di eventi ai quali si ricollega la predetta normativa, altri eventi — oltre le calamità naturali e le catastrofi — che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari. Il legislatore, pertanto, si è basato su un criterio oggettivo, ossia l'esistenza di una situazione che necessita di interventi straordinari, indipendentemente dalla causa che l'ha determinata.

Per quanto riguarda, poi, l'attività dei commissari delegati, premesso che il comma 4 del sempre citato articolo 5 pone delle indicazioni precise circa il contenuto della delega dell'incarico e i tempi e le modalità del suo esercizio, ricordo che essa è sottoposta ad un attento lavoro di monitoraggio e verifica da parte del Dipartimento della protezione civile, che ha istituito, nel corso del tempo, i comitati di

rientro nell'ordinario, che sono previsti da un'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri. Questi comitati esplicano la propria attività consentendo di acquisire un'informazione costante sulle attività compiute dai commissari. Attualmente, a fronte delle emergenze in atto e dei Grandi eventi, sono operativi 23 comitati di rientro nell'ordinario.

Per quanto riguarda la rendicontazione delle spese, l'articolo 5, comma 5-bis, della legge n. 225 del 1992 prevede che i commissari delegati rendicontino, entro il quarantesimo giorno dalla chiusura di ciascun esercizio o al termine della gestione o del loro incarico, le entrate e le spese riguardanti l'intervento per il quale hanno avuto la delega. I rendiconti, corredati dalla documentazione giustificativa, devono essere trasmessi al Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, alle ragionerie territoriali e all'Ufficio di bilancio e ragioneria della Presidenza del Consiglio dei ministri.

È anche opportuno precisare che l'attività e la gestione dei commissari delegati, nominati con ordinanze di protezione civile e, nella gran parte dei casi, come vedremo, esterni al Dipartimento della protezione civile, oltre ad essere sottoposta al controllo successivo delle competenti ragionerie territoriali dello Stato, assoggettate sempre al comma 5-bis dell'articolo 5 della legge n. 225 del 1992, sono assoggettate anche a verifiche ispettive, che vengono attivate dal Dipartimento della protezione civile ai sensi e per gli effetti di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 gennaio 1993, n. 51.

È per questo che il Dipartimento, per assicurare un rigoroso controllo delle gestioni commissariali attraverso le verifiche ispettive, ha stipulato dal febbraio 2003 un protocollo di intesa, tuttora vigente, con l'Ispettorato generale di finanza del Ministero dell'economia e delle finanze, che esegue le verifiche ispettive sulla base di una programmazione annuale. Le verifiche straordinarie vengono effettuate, pertanto, in modo indipendente e autonomo dagli ispettori di finanza pubblica su richiesta

del Dipartimento, grazie al protocollo di intesa che ho citato, e sono mediamente 20-25 verifiche ispettive l'anno nell'ambito degli interventi che rappresentano l'importante attività dei commissari, quelli più significativi.

Non lo ha mai detto nessuno, ma l'ispettore di finanza pubblica Monsurro fu quello che poté con esattezza verificare lo stato dell'arte dell'attività del commissario di Governo per la gestione dell'emergenza rifiuti; dalla sua relazione vennero fuori tutte quelle indicazioni e fotografie di debiti e di altre attività che erano state portate avanti nel corso degli anni nell'ambito di quella emergenza per la soluzione del problema dei rifiuti in Campania. Per quella relazione il Governo fu costretto allora — non era il Governo di oggi — a nominare un commissario nuovo e ad adottare provvedimenti successivi.

Nel 2009 abbiamo richiesto all'Ispettorato generale di finanza 25 ispezioni, anche relative alla gestione dei grandi eventi. Tra queste ispezioni vi è stata quella all'attività dei Mondiali di nuoto e anche all'attività relativa ai Giochi del Mediterraneo, che sono state attivate in tempi non sospetti, nell'ottobre del 2009, e le risultanze sono state recentemente consegnate agli indirizzi che ho citato prima, oltre che al Dipartimento, che, ovviamente, sta adottando gli opportuni atti e provvedimenti.

Inoltre, segnalo, come dicevo, che i rilievi riscontrati eventualmente dagli ispettori all'esito di queste verifiche ispettive, dove evidenziano irregolarità penali, amministrative e contabili, sono stati trasmessi alla procura della Repubblica e/o alla Corte dei conti, anche ai fini del recupero delle somme indebitamente erogate dai commissari delegati.

Relativamente, poi, alla considerazione formulata circa la mancanza di un idoneo monitoraggio sulle iniziative assunte dai commissari e l'asserita non compatibilità, cui faceva riferimento il presidente Zaccaria, con le previsioni dell'articolo 11 della legge n. 400 del 1988, che andrebbe ad alterare pericolosamente la struttura del Governo prevista dalla Costituzione e dalla stessa legge del 1988, ritengo oppor-

tuno specificare che tale legge fa riferimento a una tipologia di commissario definito straordinario che è radicalmente diversa, nominato al fine di realizzare specifici obiettivi o per particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali. È una figura radicalmente diversa da quella figura di commissario istituito dalla legge 24 febbraio 1992, n. 225, per l'attuazione degli interventi connessi ad eventi calamitosi e ad eventi di diversa natura.

Riguardo alla richiesta di elementi sui commissari delegati in carica e sui loro compensi, come potrete vedere dalle tabelle allegate, alla documentazione attualmente i commissari delegati sono ottantuno: ventisette nominati per fronteggiare emergenze alluvionali ed idrogeologiche, sette per quelle sismiche e vulcaniche, venticinque per quelle cosiddette socio-economico-ambientali, sette per quelle relative a problemi di traffico nelle città più importanti del nostro Paese, due per la sicurezza delle grandi dighe, sei per l'immigrazione, due per la salvaguardia delle aree archeologiche, cinque per grandi eventi. Come ho detto, l'elenco dei nominativi è allegato alla mia relazione.

L'attività prestata nella maggior parte dei casi non viene in alcun modo retribuita. In particolare, non si dà luogo a compensi quando le responsabilità commissariali vengono attribuite a figure istituzionali e di rappresentanza politica. Nei casi in cui le responsabilità commissariali siano attribuite a funzionari pubblici, talvolta in ragione della particolare complessità dell'incarico nonché della distinzione delle funzioni commissariali dal proprio ordinario profilo di competenza, si può dar luogo all'attribuzione di un compenso mediante, comunque, una previsione che è contenuta nelle ordinanze che vengono firmate dal Presidente del Consiglio.

Riguardo poi all'altra questione, dell'asserito incremento del numero delle ordinanze emanate dal 2001 ad oggi, fornisco solo alcuni dati di sintesi, anch'essi allegati alla documentazione che depositerò. Dal 1995 al 2001 incluso sono state adottate 774 ordinanze, con una media di

110 ordinanze all'anno. Dal 2002 al 2008, nonostante siano intervenuti ampliamenti della competenza del Dipartimento per effetto della legge n. 401 del 2001, sono state adottate complessivamente 667 ordinanze, con una media di 83 ordinanze l'anno, ed una riduzione del dato medio che è poco più del 30 per cento. Francamente, quindi, non vedo dove sia questo enorme incremento delle ordinanze nel corso degli ultimi anni, posto che vi è invece un decremento. È ovvio che mi sto pienamente assumendo la responsabilità di quanto dico e dei documenti che consegnano. Questi numeri fanno giustizia delle imprecise affermazioni al riguardo riportate da molti quotidiani, evidentemente poco informati e poco interessati ad acquisire elementi che si possono facilmente desumere andando semplicemente a consultare le *Gazzette Ufficiali* della Repubblica italiana.

Ricordo che nel numero delle ordinanze sopra riportato sono inserite quelle emanate in occasione di grandi emergenze: il sisma che ha colpito Marche ed Umbria nel 1997, il terremoto che ha colpito il Molise e la provincia di Foggia nel 2002, e quello da ultimo verificatosi il 6 aprile dell'anno scorso che ha colpito la regione Abruzzo, nonché le tante emergenze socio-ambientali di cui l'emergenza rifiuti in Campania è solo la punta dell'iceberg. In proposito, rammento che per fronteggiare i gravissimi eventi appena richiamati ed in ragione dell'assoluta urgenza di procedere alla realizzazione di tutte le iniziative, è stato anche adottato con sollecitudine l'impianto normativo che prevede l'emanazione di diversi decreti-legge, che sono stati poi integrati da ordinanze della Presidenza del Consiglio dei ministri.

D'altra parte, sintetizzando l'ultimo punto, mi pare che sia inevitabile prendere atto del fatto che nel corso di questi ultimi due o tre anni non vi è stato praticamente mese durante il quale non sia accaduto qualche fenomeno calamitoso. Si parla del terremoto dell'Abruzzo; si rischia di dimenticare l'incidente ferroviario di Viareggio e la tragedia che ha colpito la provincia di Messina, a Giampiglieri in partico-

lare, lo scorso mese di ottobre, per citare solo i tre avvenimenti più drammatici; per non andare a parlare delle altre situazioni meno drammatiche, per le quali però spesso occorre adottare più di un'ordinanza di Protezione civile per rispondere alle richieste e alle esigenze che vengono formulate dalle autorità locali.

Per quello che riguarda la richiesta di trasparenza in merito alla gestione delle risorse e della attività di competenza del Dipartimento, ricordo che tali gestioni sono state in grande prevalenza governate — come dicevo — con ordinanze e quindi atti pubblici accessibili. In occasione di specifici contesti abbiamo adottato anche altre forme di pubblicità, come nei casi dell'intervento nello Sri Lanka e delle attività connesse con il semestre europeo.

Al fine di assicurare la massima trasparenza a tutte le attività di competenza del Dipartimento, il Governo soprattutto non ha esitato ad accogliere l'ordine del giorno G.17.102, firmato dai presidenti dei gruppi parlamentari del Senato riferiti alle medesime forze politiche alle quali appartengono gli onorevoli deputati interpellanti, che prevede la pubblicizzazione, tramite il sito Internet, di ogni informazione utile in proposito. Stiamo — confermo — predisponendo quegli aspetti tecnici che possano garantirci i supporti informatici per provvedere entro breve anche al rispetto di quanto approvato con quell'ordine del giorno.

Riguardo alle periodiche relazioni al Parlamento circa le gestioni commissariali, nel condividere la determinazione a svolgere la funzione anche di controllo, mi preme rammentare che in occasione delle grandi emergenze il Governo ha sempre osservato questo obbligo di invio di relazioni in merito allo svolgimento delle attività dei commissari delegati per il superamento dell'emergenza (non più tardi di alcune settimane fa ho trasmesso ai Presidenti di Camera e Senato il rapporto finale e il consuntivo della gestione emergenziale dei dieci mesi che mi hanno riguardato come commissario per l'emergenza del terremoto dell'Abruzzo).

Delle dichiarazioni di grande evento potrete prendere atto di quante sono state, di quali sono state e di quando sono state adottate dai Governi che si sono succeduti nel corso di questi ultimi anni. Potrete prendere atto di come, a fronte di 81 commissari delegati, la maggioranza dei commissari delegati sono i presidenti delle regioni, gli assessori regionali o funzionari regionali designati appositamente dai presidenti delle regioni. D'altra parte, ai sensi del decreto legislativo n. 112 del 1998, sapete benissimo che non vi è ordinanza di Protezione civile o che riguardi i grandi eventi che non venga adottata d'intesa con la regione o con la provincia autonoma interessata; se non vi fosse l'intesa, con un semplice ricorso al TAR l'ordinanza sarebbe immediatamente bloccata, sospesa o annullata.

Abbiamo poi anche quindici prefetti che sono commissari, cinque sindaci e vi sono poi alcuni funzionari dello Stato di diversi Ministeri che hanno assunto questo ruolo, sempre d'intesa o addirittura su indicazione delle regioni interessate. Viene poi depositato l'elenco del totale delle ordinanze con il numero progressivo dell'ordinanza di riferimento dal 1992 fino al 2010, divise per ordinanze che riguardano le emergenze e ordinanze che riguardano invece la dichiarazione di grande evento. Spero di essere stato esaustivo. Grazie, signor Presidente.

PRESIDENTE. Grazie, signor sottosegretario. L'onorevole Zaccaria ha facoltà di replicare.

ROBERTO ZACCARIA. Signor Presidente, le rispondo senza difficoltà che sono parzialmente soddisfatto o — se si vuole vedere la cosa da un altro lato — parzialmente insoddisfatto. Le dico subito il perché, dal momento che naturalmente apprezzo — come d'altra parte ho ricordato all'inizio — il fatto che lei sia venuto a rendere queste comunicazioni e questa risposta ad una interpellanza cui noi attribuiamo una grande importanza ed un grande rilievo. Ho già detto che l'intenzione è quella di utilizzare tutti questi dati

nel quadro di una ricognizione approfondita di questo fenomeno, che naturalmente lei ha descritto nella prima parte con una larga quantità di citazioni normative che non ci sfuggivano, ma che lei ovviamente ha fatto bene, dal suo punto di vista, a ribadire.

È chiaro che esistono diversi tipi di ordinanze: vi sono quelle in deroga e quelle che non sono in deroga (e si dice che anche quelle che sono in deroga a tutto devono comunque rispettare i principi costituzionali e le norme comunitarie).

Ma esistono nell'ordinamento molte norme — parlo di quelle in materia ambientale — che naturalmente spesso sono derogate con giustificazioni che non appaiono convincenti e che, comunque, in presenza di questi soli parametri generalissimi (Costituzione e norme comunitarie), rendono molto difficile il controllo successivo dell'autorità giudiziaria. È vero che ciò rimane valido in linea di principio, ma è difficile controllare un atto come le ordinanze, che recentemente hanno assunto sempre meno la caratteristica di atti e sono diventate norme (cito ancora il caso di Roma, dove praticamente l'atto è stato corretto successivamente con una norma retroattiva). Si tratta di atti che sostanzialmente sfuggono al Parlamento.

Sul tema della Corte dei conti diciamo la verità: si può amare o non amare la Corte dei conti, tuttavia nella Costituzione è previsto che essa deve controllare certe attività. Nulla toglie che questa attività non possano essere controllate con maggiore rapidità, quando si è in presenza di situazioni che hanno carattere di urgenza o addirittura di emergenza come è stato dichiarato. Capisco benissimo che non si possano aspettare questi controlli per tre mesi o per un tempo incalcolabile, però, poiché la Corte dice che per far entrare i grandi eventi nella competenza della Protezione civile gli stessi devono appartenere al più ampio genere costituito dalle situazioni di grave pericolo, tuttora, pensando alla Vuitton Cup, mi domando dove sia la situazione di grave pericolo. Ci rendiamo conto dunque che stiamo costruendo un sistema che va su due linee divergenti.

Lei ha ricordato i meccanismi ispettivi interni della Protezione civile e ci ha detto: ove evidenzino irregolarità o addirittura infrazioni penali, vengono comunicati questi risultati alle autorità di competenza. Dottor Bertolaso, le domando: quale soggetto dell'amministrazione può permettersi il lusso di dire «decido io», sia pure con la responsabilità individuale, di cui non ho ragione di dubitare? Quali sono gli atti che vanno sottoposti ad ulteriori accertamenti di soggetti esterni?

Per la verità, credo che in questo modo si configuri una sorta di giustizia domestica, per cui praticamente io giudico se c'è il rilievo penale e, se ritengo ci sia, attivo le responsabilità conseguenti. Ma questo non avviene per tutti gli altri soggetti. Qui si ha realmente la sensazione di quello che noi, con una espressione un po' sintetica, indichiamo come Stato parallelo, ovvero amministrazione parallela.

Lei ci ha fornito alcune notizie (altre certamente sono elencate in quegli allegati): vi sono 81 commissari delegati. Lo so che ci sono i rientri e i comitati che stabiliscono quando si conclude un'operazione. Tutto questo è chiaro, però ripeto: lei ha risposto alla parte relativa ai commissari, alla loro tipologia, alla loro retribuzione (almeno ai criteri che presiedono questa materia), ma la seconda parte della domanda è come il Parlamento conosca tutta questa realtà (salvo il fatto che oggi che lei sia venuto e naturalmente ha fornito ampie risposte). Come viene ricondotta al Parlamento?

Lei afferma che gli atti non li fate voi, ma il Presidente del Consiglio: questo è ineccepibile, ma sappiamo quale peso abbia la proposta. Se lei fa la proposta del commissario, ovvero se propone norme che costituiscono il contenuto delle ordinanze, in un modo o nell'altro, vi è una riconduzione di una funzione pubblica a soggetti che sono al di fuori del meccanismo della responsabilità politica.

Quindi, a me non basta sinceramente che tutti questi fatti siano rintracciabili in allegati della *Gazzetta Ufficiale*, difficilissimi da recuperare. Questo soddisfa il fatto che ci siano un po' di ordinanze in

meno, però io sono sempre abituato a non contare gli atti, ma a pesarli. Voglio capire che tipo di atti sono e vorrei — e credo che il mio gruppo insisterà su questo punto — che tutta questa materia (che per alcune parti ha una giustificazione, ma per le parti aggiunte successivamente non ce l'ha) venga ricondotta a una valutazione parlamentare. Chiederemo dunque delle relazioni periodiche che consentano al Parlamento di conoscere questi fatti in maniera ordinaria.

Queste sono le ragioni per le quali ho dichiarato la mia parziale insoddisfazione, però naturalmente non dimentico di ringraziarla per quello che lei ha fatto venendo qui oggi.

PRESIDENTE. Circa la richiesta avanzata da parte del sottosegretario Bertolaso di depositare un documento, sa bene il sottosegretario che il procedimento relativo allo svolgimento di interpellanze urgenti è caratterizzato da un principio di immediatezza e di oralità, che è funzionale al contraddittorio che deve instaurarsi tra l'interpellante e il Governo. Tuttavia, trattandosi di un mero progetto riassuntivo di dati e di riferimenti normativi ai quali lei ha fatto spesso riferimento durante la sua risposta orale, consento eccezionalmente che sia depositato presso la Presidenza.

OMISSIS