PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA VIII COMMISSIONE PIETRO ARMANI

La seduta comincia alle 16,10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del ministro per le politiche comunitarie, Rocco Buttiglione, sugli orientamenti comunitari in ordine alle modalità di esercizio del potere di ordinanza in materia di protezione civile.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, del ministro per le politiche comunitarie, Rocco Buttiglione, sugli orientamenti comunitari in ordine alle modalità di esercizio del potere di ordinanza in materia di protezione civile.

Ricordo che in occasione dei blocchi autostradali che si sono verificati in seguito alle copiose nevicate di questo inverno abbiamo già audito il dottor Bertolaso, capo del dipartimento della protezione civile, l'AISCAT e il viceministro delle infrastrutture e dei trasporti Martinat. Nel corso di tali audizioni abbiamo affrontato, naturalmente, il problema del coordinamento. Le Commissioni hanno ritenuto opportuno procedere anche all'audizione del ministro per le politiche comunitarie per ciò che concerne le modalità di esercizio del potere di ordinanza in materia di protezione civile, anche con riferimento all'esperienza europea.

Do la parola al ministro Buttiglione, ringraziandolo per la sua presenza.

ROCCO BUTTIGLIONE, *Ministro per le politiche comunitarie*. Come voi sapete, quando si verificano delle catastrofi naturali le quali pongono sotto pressione un paese e richiedono rapidità di intervento, la preoccupazione di soccorrere le vittime, ripristinare le condizioni normali di esistenza e favorire la ripresa del tessuto economico-produttivo fanno premio su qualsiasi altro tipo di considerazioni. In questi momenti, è inevitabile che uno Stato membro dell'Unione europea debba procurare materiali, realizzare lavori, prendere iniziative con una urgenza tale da non consentire di seguire le regole che normalmente sono previste a tutela della unitarietà del mercato interno.

In altre parole, questo vuol dire che affidamenti diretti, che in condizioni normali non verrebbero né accettati né tollerati, diventano non solo legittimi ma indispensabili; infatti, non è possibile in altro modo provvedere tempestivamente a far fronte all'emergenza. Tuttavia, questa deroga dalle norme ordinarie non può essere priva di precisi limiti di tempo e di qualche forma di sorveglianza e controllo.

All'interno della Commissione europea c'è il dubbio che su questi temi la legislazione italiana possa essere in qualche caso troppo lasca, che i periodi nei quali è possibile agire al di fuori della normativa comunitaria ordinaria siano troppo estesi e che, in qualche caso, siano già prolungati per un tempo eccessivo; da ciò deriva la richiesta di informazione che ci è stata inviata, a cui noi stiamo predisponendo una risposta.

Io intendo rispondere identificando una procedura che consenta un monitoraggio continuo delle situazioni di emergenza e permetta anche di annunciare tempestivamente la conclusione, se non di tutte, di parecchie di quelle in atto in quel momento entro tempi brevi, in modo da assicurare che le disposizioni previste per l'emergenza non vengano utilizzate per aggirare, in condizioni normali, la normativa comunitaria e si torni presto ad effettuare le gare europee, come, peraltro, è previsto dalla direttiva in materia di appalti approvata nel corso del nostro semestre di Presidenza. Questa direttiva risulta come uno dei più brillanti risultati ottenuti dalla Presidenza italiana, poiché apre alla libera competizione, secondo il principio del maggior valore per ogni unità monetaria spesa, un settore che vale il 16 per cento del prodotto interno lordo europeo, cioè qualcosa in più del prodotto interno dell'Italia o della Francia (circa 1.400 miliardi di euro, o poco più). In sintesi, questa è la linea lungo la quale intendiamo muoverci.

Colgo l'occasione per indicare un altro problema comunitario che stiamo cercando di avviare a rapida soluzione e che riguarda anche la protezione civile, sia pure sotto un altro profilo: si tratta dell'acquisizione di materiali per la protezione civile al di fuori della normativa comunitaria sulle gare d'appalto. In questo caso, il problema è rappresentato non dall'emergenza, ma dal fatto che tali materiali hanno spesso una caratteristica così detta di « *dual use* », cioè possono esser usati sia per la protezione civile sia, in caso di necessità, per finalità militari, come ad esempio gli elicotteri. È, comunque, interesse dello Stato italiano che gli elicotteri che vengono acquisiti, anche non dalle Forze armate, siano però, in caso di necessità, utilizzabili per finalità militari; questo ovviamente comporta delle normative tecniche differenti ed un'autonomia di giudizio, una modalità di acquisizione che sfugge alla normativa ordinaria.

Noi dobbiamo trovare un ragionevole accordo con la Commissione europea su un'esatta definizione del *dual use*. Mentre mi sembra difficile negare – faccio riferimento agli elicotteri perché è la questione che stiamo trattando adesso, ma il principio generale vale anche per altri tipi di materiali – e difficilmente contestabile il fatto che la Guardia di finanza, i carabinieri, la pubblica sicurezza debbano ordinariamente sfuggire alla normativa ordinaria, nel caso della protezione civile credo che andrebbe fatta una distinzione più rigorosa. Stiamo cercando di arrivare a tale distinzione e anche a definire alcuni bandi di gara che mostrino come noi non teniamo chiuso il settore.

Concluso precisando che intendiamo in questo, come in altri casi, adempiere rigorosamente agli impegni che ci derivano dalla normativa europea; saremmo lieti se tutti i paesi dell'Unione facessero la stessa cosa, perché...

PRESIDENTE. Perché non lo fanno ?

ROCCO BUTTIGLIONE, *Ministro per le politiche comunitarie*. ...abbiamo il ragionevole sospetto che questo non sempre accada. Per esempio, si potrebbe andare a vedere sia la concreta attuazione della normativa in caso di catastrofi naturali in altri paesi, sia le modalità di acquisizione dei materiali *dual use* in altri paesi; infatti, non ho notizie di bandi di gara – su elicotteri, ad esempio – di altri paesi europei. Noi chiederemo invece di vedere anche fuori dai nostri confini.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro per questa sua esposizione. Certamente il tema del controllo degli appalti della protezione civile, che molto spesso sono motivati da ragioni di emergenza, è uno dei problemi che abbiamo affrontato e per questo motivo abbiamo voluto che si svolgesse questa audizione del ministro Buttiglione. Fra l'altro – come ho detto poc'anzi – abbiamo sentito altri soggetti in relazione alle ben note vicende del blocco autostradale ed è stata predisposta una bozza di risoluzione che, dopo le determinazioni dell'ufficio di presidenza, sarà discussa in Commissione, per riportare a controllo gli appalti anche in questo settore e portare la protezione civile sotto un controllo di carattere politico. Infatti l'au-

toreferenzialità del dipartimento per la protezione civile in alcuni casi conduce ad interventi efficaci nell'immediato (certamente l'attuale titolare del dipartimento è persona di grandissimo livello professionale); tuttavia, quando si tratta poi di coordinare l'attività di tutta una serie di soggetti – i prefetti, le regioni, gli enti locali, le province, la polizia stradale, l'arma dei carabinieri, i vigili del fuoco, l'ANAS, le ferrovie e quant'altro – si realizzano dei *misunderstanding* che danno luogo a ritardi negli interventi. Preannuncio quindi che presenteremo un'apposita risoluzione perché questo ci sembra un tema di grande spessore.

ROCCO BUTTIGLIONE, *Ministro per le politiche comunitarie*. Vorrei precisare che la protezione civile richiede mezzi propri e risorse proprie e su questo abbiamo fatto grandi progressi con l'attuale Governo: credo che dobbiamo tutti complimentarci per l'efficiente gestione. Dall'altra parte, però, è anche un settore che esercita una tipica attività di coordinamento, perché occorre mettere assieme risorse provenienti da settori diversi dell'amministrazione dello Stato. Questa attività di coordinamento richiede autorevolezza politica, ha uno spiccato carattere politico; per questo la mia opinione personale è che la vostra iniziativa sia oltremodo necessaria.

PRESIDENTE. Passiamo ora agli interventi dei colleghi.

MARISA ABBONDANZIERI. Signor presidente, signor ministro, credo che inevitabilmente si debba fare una differenza tra la questione che noi e l'Unione europea abbiamo sollevato in ordine al potere di ordinanza e quella relativa al mancato coordinamento, con i problemi che ne sono derivati soprattutto negli ultimi mesi, e alla mancata assunzione di responsabilità da parte di alcuni soggetti.

Definirei la sua risposta, signor ministro, modesta, non nel senso più negativo del termine, ma nel senso che non affronta il nodo della problematica. Ci troviamo di fronte ad una protezione civile che funziona discretamente da molti anni, non solo dal settembre 2001, ma anche da prima. Lo afferma una persona che viene dalle Marche e che ha ben conosciuto l'operato della protezione civile; mi riferisco in particolare agli strumenti che si sono messi in moto ed affinati nel corso degli anni.

Mi preme sottolineare che, mentre qualche anno fa tutti i riflettori erano accesi sulla protezione civile – mi riferisco in modo particolare ai mezzi di informazione –, in questi anni essi sono orientati sempre in una direzione.

Signor ministro, le chiederei di fare mente locale sulla ricostruzione in Molise o nella provincia di Catania. Non so se gli esiti di quelle vicende siano tali da rendere soddisfatte le popolazioni per la ricostruzione nei loro paesi. A San Giuliano ancora non è accaduto nulla; sono stati soltanto messi in opera gli strumenti dell'emergenza della protezione civile, ma la ricostruzione dei villaggi non è ancora iniziata.

Per quanto attiene alla questione relativa alle ordinanze – sulla quale, tra l'altro, abbiamo presentato un'interrogazione cui è stata data risposta in aula circa un mese fa – l'Unione europea ritiene che in Italia vi sia un esagerato utilizzo di tali strumenti.

Apprezzando la cautela con cui lei, signor ministro, ha giustamente precisato che state rispondendo all'Unione europea manifestando l'intendimento di evitare l'utilizzo estremo delle ordinanze, le ricordo che il decreto-legge esaminato dall'Assemblea nella seduta di martedì fa riferimento ad ennesimi poteri di ordinanza relativamente alla messa in sicurezza di dighe – alcune, forse, grandi, ma molte piuttosto modeste – e contiene, inoltre, una parte relativa ai fondi di protezione civile che attengono a calamità discutibili.

Il problema dell'azione della protezione civile, spinto fino a situazioni molto discutibili, è, quindi, un problema aperto. Comprendendo naturalmente che ci sono necessità alle quali bisogna dar corso contemperando più di una esigenza, ritengo si debbano mantenere gli interrogativi sul

fatto che, come ha affermato il ministro, non tutti i paesi sono così ortodossi nell'applicare la normativa europea sulle questioni relative alle forniture, alle procedure circa le gare e gli appalti.

Non abbiamo nulla in contrario se il ministro ha elementi per esigere un equo trattamento tra il nostro e gli altri paesi. Crediamo, però, che le funzioni della protezione civile debbano essere ricondotte alle previsioni contenute nella legge n. 225 del 1992 e riteniamo necessario che, nei prossimi mesi, si assista ad un minore esercizio del potere di ordinanza; in tal caso, giudicheremo positivo l'atteggiamento del Governo in rispondenza alla quasi infrazione sollevata dall'Unione europea.

Come abbiamo già detto al dottor Bertolaso, riteniamo opportuno, nell'interesse di tutti coloro che operano nel settore, che la protezione civile si debba porre il problema di non ritenere che tutti gli adempimenti debbano sottostare ad essa stessa. Se ci si incammina nella direzione di un suo impiego molto più disciplinato, si faranno gli interessi di tutti i cittadini italiani, si otterrà una giusta ed equa concorrenza tra le imprese e si risponderà al principio di trasparenza, al quale si debbono attenere i commissari che agiscono per conto della Presidenza del Consiglio dei ministri. Dobbiamo infatti ricordare che la protezione civile è un dipartimento in capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri e che, quindi, il suo responsabile è, innanzitutto, il Presidente del Consiglio Berlusconi. Credo che tutti abbiamo interesse a far sì che non gli si rovesci addosso un esercizio esagerato dell'ordinanza.

NERIO NESI. Signor ministro, prendo la parola unicamente per testimoniare che il problema del coordinamento della protezione civile che, quando ero ministro del lavori pubblici, ho sperimentato durante le grandi alluvioni in Piemonte ed in Liguria, atteneva soprattutto al sistema delle ordinanze. Devo infatti riconoscere che molto spesso ho chiesto al capo della protezione civile di emettere ordinanze in relazione a catastrofi epocali, come la rottura degli argini del Po, nella consapevolezza che si poteva incorrere in infrazioni che danneggiavano la stessa protezione civile.

Quindi il problema esiste; credo che il ministro Buttiglione ben comprenda tali aspetti, nonostante essi non riguardino la sua specifica materia. Auspico quindi che egli possa contribuire con la sua esperienza a fare in modo che le necessità di urgenza (che, trattandosi di protezione civile, sono sempre immanenti su di noi) siano salvaguardate insieme all'esigenza di regolarità formale, che nel campo della pubblica amministrazione è questione sostanziale. Questo è il vero problema che dobbiamo affrontare. Certo, mi rendo conto delle difficoltà: ogni caso è diverso dall'altro e quando si verificano avvenimenti che interessano la protezione civile allora l'emergenza, l'immediatezza dell'intervento sembrano giustificare qualsiasi cosa. Ma così non è. Ricordo infatti che proprio dopo gli interventi appena citati sorsero questioni di carattere giudiziario. La stessa persona che emette l'ordinanza poi si trova a doverne rispondere; questo quando tutto è passato, ad esempio quando il Po è rientrato nel suo alveo.

Di minor rilievo, ma altrettanto grave, è il problema del coordinamento, caratteristico del nostro paese. Considerato che la Presidenza del Consiglio dei ministri si assumerà direttamente le responsabilità della protezione civile, potrebbe teoricamente essere facile operare con lo strumento del coordinamento. Ma lo stesso non sarà così. La tendenza di tutti i ministeri a non cedere i poteri (scritti o determinati da usanze) è tale che il coordinamento diventa sempre un obiettivo difficilissimo da raggiungere. Nel caso in questione, dipende molto anche dalla capacità degli uomini, dei dirigenti, degli alti funzionari dello Stato.

Ricordo quando la piena del Po stava per invadere Ferrara e si presentò la necessità di decidere se far saltare o meno il ponte ferroviario sul Po, cosa che avrebbe diviso l'Italia in due. Ebbene, dovetti ricorrere al Presidente della Repubblica perché non esisteva una forma di coordinamento. Chi doveva prendere la decisione di far saltare un ponte ferrovia-

rio sul Po? Se non si faceva saltare quel ponte, le acque avrebbero invaso Ferrara. Adesso però non è più così grazie al decentramento dei poteri. Ad onore della pubblica amministrazione – che devo sempre difendere – devo dire che in quella circostanza il ponte sul Po non fu fatto saltare perché 50 volontari delle ferrovie e del genio ferrovieri si assunsero il drammatico compito di asportarlo fisicamente. E vi posso assicurare che il livello del Po era notevole, come ebbi modo di accertare da un elicottero.

Signor ministro, mentre non posso non elogiare la protezione civile, anche di quel tempo, mi è sembrata leggermente ingenerosa la sua affermazione secondo cui tutto è andato meglio dopo il settembre 2001. Certo non intendo sostenere che tutto andava benissimo prima e va male adesso; credo il ministro sia d'accordo che la continuità dello Stato è importante.

In conclusione, ritengo che si debbano contemperare le esigenze delle emergenze, in certi momenti drammatiche, con le esigenze dell'amministrazione dello Stato.

PRESIDENTE. Do ora la parola al ministro Buttiglione per la sua replica.

ROCCO BUTTIGLIONE, *Ministro per le politiche comunitarie*. Onorevole Abbondanzieri, onorevole Nesi, non mi sembra di aver parlato male della protezione civile esistente prima di questo Governo...

NERIO NESI. Lo so, lei è persona troppo garbata.

ROCCO BUTTIGLIONE, *Ministro per le politiche comunitarie*. Ho solo parlato bene della protezione civile sotto questo Governo. Ribadisco quindi quanto ho precedentemente affermato: la protezione civile sotto l'attuale Governo ha funzionato bene. Mi sono recato sull'Etna e a San Giuliano e ho rilevato grande dedizione e grande soddisfazione degli utenti, cosa che – consentitemi – non sempre si è verificata in passato. La grande soddisfazione degli utenti e una capacità di pronto intervento veramente straordinaria sono dovute alla dedizione degli operatori, ma anche all'eccellente organizzazione e alle grandi capacità di chi attualmente dirige la protezione civile. Per essere chiari, mi riferisco al dottor Bertolaso.

Sono intervenuto qui pensando di dover rispondere su profili europei; vedo che la discussione si è allargata, ne prendo atto volentieri. Riscontriamo dei problemi quando dobbiamo passare dal pronto intervento alla ricostruzione. In tali frangenti si presentano problemi di coordinamento: diverse amministrazioni dello Stato devono essere coordinate e si tratta di un obbiettivo difficile. Sono perfettamente d'accordo con lei, onorevole Nesi, e lo comprendo benissimo avendo prevalentemente responsabilità di coordinamento. Nessuno si vuol far coordinare; e ciò è ancora più difficile quando questa responsabilità non ha una chiara, precisa, forte collocazione politica. Di qui nasce il mio giudizio positivo sull'iniziativa annunciata dal presidente Armani, tesa a voler evidenziare tale questione.

Si può pensare ad un funzionario che si fa coordinare da un altro funzionario? Già è difficile che si faccia coordinare da un sottosegretario o da un ministro, credo sia ancor più difficile che si faccia coordinare da un funzionario di altra amministrazione. Tutti conosciamo la macchina dello Stato. Oggi come oggi questa è la situazione, domani naturalmente sarà diversa. Di qui la pertinenza della proposta su cui mi sono permesso di esprimere, a titolo personale, un consenso.

Onorevole Abbondanzieri, vorrei ricordarle che, se non è del tutto soddisfatta della mia risposta, potrà apprendere maggiori informazioni da un documento più ampio che ho predisposto e che metto a disposizione della Commissione.

Per la verità l'Unione europea non ci critica sul potere di ordinanza: è ovvio che, come avviene per altri paesi, anche noi dobbiamo averlo. La critica in realtà verte sul fatto che apriamo e non chiudiamo le procedure di emergenza, o lo facciamo in ritardo e a volte non in presenza di emergenze vere e proprie. Dobbiamo analizzare con chiarezza questo problema. Che cos'è un'emergenza? L'emergenza è solo il caso del Po che

scorre, ossia l'emergenza è legata al rapporto fra il danno temuto ed un arco temporale limitato all'interno del quale agire per ridurre o evitare il danno? L'emergenza è legata solo alle invasioni delle acque del Po? Più un sistema è per sua natura lento nel rispondere alle sollecitazioni, più l'emergenza inevitabilmente si dilata. Con una legislazione fortemente garantista, che vuole tutelare il giusto diritto delle comunità locali di intervenire su tutto ciò che riguarda il loro territorio, è difficile realizzare un'opera in tempi rapidi. Si dice che l'autostrada del sole sia stata realizzata in circa due anni. Con l'attuale legislazione questo sarebbe totalmente impossibile. Non è la tecnologia ad essere progredita, è la complessità amministrativa, burocratica ed anche politica ad essere aumentata. Non sto criticando questo sistema; si vorrebbe favorire una maggiore partecipazione, ma sicuramente si ritardano i processi decisionali.

Tutto ciò fa in modo che a volte in Italia alcuni eventi costituiscano un'emergenza mentre in altri paesi magari non lo sarebbero. Se la procedura ordinaria prevede tempi troppo lunghi, la necessità di accorciare questo arco temporale, ricorrendo a procedure straordinarie, può presentarsi in Italia mentre in altri paesi non si presenterebbe. Questo è almeno una parte del problema che dobbiamo affrontare cercando di far capire alla Commissione europea le ragioni per le quali, in alcuni casi, dove altri paesi non lo avrebbero fatto, noi siamo ricorsi al potere di ordinanza.

Riusciremo, salvaguardando il federalismo e i diritti delle comunità locali (e non solo di queste), a ridurre i poteri di veto, ad imporre dei termini precisi per l'esercizio del potere di fornire il proprio parere e a rendere più facile l'esecuzione delle opere? La soluzione di questo problema non è del tutto priva di connessione con le difficoltà che stiamo affrontando con l'Unione europea.

PRESIDENTE. La ringrazio, signor ministro; la sua mi sembra essere una posizione di grande chiarezza. Soprattutto, debbo dire che mi soddisfa completamente dal punto di vista intellettuale. Debbo riconoscere di avere trovato la relazione e le repliche del signor ministro assai utili: si è portato senz'altro un contributo ai lavori delle Commissioni.

Assistiamo, infatti, al continuo porsi di problemi in questa direzione; ricordo, al riguardo, quelli connessi al moltiplicarsi delle sentenze e delle interpretazioni delle stesse, con i frequenti ricorsi alla Corte costituzionale, ai tribunali amministrativi regionali, al Consiglio di Stato e con il ruolo esercitato dalla Conferenza Stato-regioni.

Quindi, registriamo tutta una serie di difficoltà; al riguardo, mi fa piacere che il ministro, da grande filosofo, abbia colto nella loro essenza siffatte questioni: serve la preparazione filosofica per cogliere questi punti.

ROCCO BUTTIGLIONE, *Ministro per le politiche comunitarie*. La ringrazio molto, signor presidente.

PRESIDENTE. Ringraziando nuovamente il signor ministro per la sua partecipazione, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 16,40.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

Licenziato per la stampa
il 17 maggio 2004.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 0,30

Stampato su carta riciclata ecologica

14STC0012160