Senato della Repubblica

XVI LEGISLATURA

N. 2022

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori LANNUTTI, BELISARIO, GIAMBRONE, BUGNANO, CAFORIO, CARLINO, DE TONI, DI NARDO, LI GOTTI, MASCITELLI, PARDI e PEDICA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 17 FEBBRAIO 2010

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sull'operato del Dipartimento della protezione civile

TIPOGRAFIA DEL SENATO (320)

ONOREVOLI SENATORI. – Il dottor Guido Bertolaso, già Capo del Dipartimento della protezione civile quindi nominato, il 4 febbraio 2010 e fino al 31 dicembre 2010, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri per il coordinamento degli interventi di prevenzione in ambito europeo ed internazionale rispetto ad eventi di interesse di protezione civile, ha ricevuto un avviso di garanzia nell'ambito di una indagine della procura della Repubblica di Firenze che ha coinvolto anche collaboratori, ex-collaboratori e persone vicine al Capo Dipartimento, tra i quali il Presidente del consiglio superiore dei lavori pubblici e un imprenditore. I fatti oggetto di inchiesta, se effettivamente comprovati, si configurerebbero indubbiamente come assai gravi, specialmente se riferiti a persone chiamate a ricoprire delicati compiti e funzioni di altissima responsabilità nella gestione di diverse emergenze o di situazioni dichiarate tali. Non è questa la sede per appurare le responsabilità personali dei singoli, che è rimessa alle sedi giudiziarie preposte, quanto piuttosto per valutare il preoccupante scenario che si delinea dietro l'assetto del sistema di protezione civile nazionale, che pure tante buone prove ha offerto in occasione di gravi eventi calamitosi che hanno colpito il nostro Paese.

Proprio per assicurare e potenziare la funzionalità del sistema in occasione di drammatici eventi che, come insegnano la natura e la storia del nostro territorio, potrebbero intervenire anche in futuro, occorre valutare con estrema attenzione l'impatto prodotto, sul sistema stesso, da innovazioni legislative ed organizzative riguardanti eventi e situazioni di natura completamente diversa, che nulla hanno a che vedere con la missione e la ragione stessa della protezione civile nazionale.

Negli ultimi dieci anni si è infatti consolidata nell'ordinamento una vera e propria ondata di norme emergenziali: tra il 2001 ed i primi cinque mesi del 2009, è stato calcolato che la Presidenza del Consiglio dei ministri ha varato 587 ordinanze emergenziali. Solo una parte di queste norme fa riferimento a calamità o disastri naturali.

Il nodo politico ed istituzionale di questa vicenda è da ricercarsi nelle disposizioni legislative che equiparano gli eventi calamitosi ai così detti «grandi eventi»: infatti, il decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, recante disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile, all'articolo 5, inserisce, tra i compiti della Protezione civile, oltre alle calamità naturali ed alle catastrofi, anche «altri grandi eventi che determinino situazioni di grave rischio». Inoltre, nello stesso decreto-legge n. 343 del 2001, all'articolo 5-*bis*, comma 5, si prevede che: «Le disposizioni di cui all'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, si applicano anche con riferimento alla dichiarazione dei grandi eventi rientranti nella competenza del Dipartimento della protezione civile e diversi da quelli per i quali si rende necessaria la delibera dello stato di emergenza ». Più recentemente, l'articolo 14 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2008, n. 123, ha stabilito che «l'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, nonché l'articolo 5-*bis*, comma 5, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, si interpretano nel senso che i provvedimenti adottati ai sensi delle predette

disposizioni non sono soggetti al controllo preventivo di legittimità di cui all'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20».

La Protezione civile si è dunque trovata a coordinare e gestire l'organizzazione di grandi eventi che non determinavano affatto «situazioni di grave rischio» o erano comunque tutt'altro che imprevedibili. Per prassi pluriennale, l'ordinanza di protezione civile è così diventata uno strumento utile per poter derogare decine di leggi, anche di derivazione comunitaria, senza nessun effettivo controllo – pur formalmente assicurato – sulle spese effettuate e le risorse mobilizzate. Basta, infatti, un'ordinanza emergenziale per aggirare gare, norme di salvaguardia e controlli contabili ordinari.

Se tale sistema ha un senso per velocizzare gli interventi immediati nel caso di terremoti, inondazioni, dissesti idrogeologici e altri disastri del genere, esso rischia di tramutarsi in un fattore di opacità e di abbassamento del livello di garanzie nel caso di eventi che nulla hanno a che fare con le calamità naturali. Non è un caso che anche a giudizio del presidente dell'Associazione nazionale dei costruttori edili (ANCE) aderente a Confindustria, la predilezione per la procedura veloce di affidamento, veloce in quanto «straordinaria», oltre agli effetti devastanti che rischia di produrre sul mercato e sulla libera concorrenza, è diventata il simbolo della rinuncia a voler accelerare una volta per tutte le procedure ordinarie e della rinuncia alle regole della trasparenza. È pertanto necessario comprendere l'ampiezza assunta dal fenomeno, in presenza di dati incerti o comunque tutti da confermare. Poche settimane fa è stato, ad esempio, presentato un volume-*dossier*, intitolato «Potere assoluto – la protezione civile ai tempi di Bertolaso», autore Manuele Bonaccorsi, secondo il quale:

tra il dicembre 2001 ed il gennaio 2006 la Presidenza del Consiglio ha varato 330 ordinanze;

di queste, sono pubblici gli stanziamenti di solo 75 di esse (che sono costate in totale 1,5 miliardi di euro);

fatta una debita stima, potrebbero essere stati spesi, in spregio alle norme sugli appalti, sulle assunzioni, in assenza pressoché totale di trasparenza e di controlli, oltre 6,5 miliardi;

nessun organo di controllo nazionale interpellato dall'autore, e stando a quanto riportato da cronisti di diversi giornali ultimamente interessati a «Protezione civile spa», è in grado di sapere quanto la Presidenza del Consiglio ha speso negli anni di direzione della Protezione civile da parte di Bertolaso.

Tali dati sono stati parzialmente contestati dal Dipartimento. Tuttavia, sembra difficile escludere che sia progressivamente affermato un sistema di gestione degli appalti pubblici basato su trattative dirette, e sembrerebbe, se i fatti messi in evidenza dall'inchiesta giudiziaria citata risulteranno alla fine definitivamente confermati, in alcuni casi, anche su favoritismi se non veri e propri illeciti. Proprio per garantire il buon nome e la funzionalità del sistema di Protezione civile da ogni illazione o sospetto, occorre fare chiarezza sui meccanismi che lo governano e sul suo ambito di intervento, ormai eccessivamente ampio a giudizio dei più diversi osservatori, anche per evitare che esso sia distratto dalla sua missione fondamentale e cruciale.

Oltre alle vere emergenze, tutto sembra essersi trasformato in occasione ritenuta meritevole della proclamazione dello stato di emergenza: l'anno giubilare paolino a Roma nel 2008, la visita di Papa Benedetto XVI a Cagliari nel 2008; i funerali di Papa Wojtyla, il G8 alla Maddalena; i campionati mondiali di nuoto 2009 a Roma; il campionato del mondo di ciclismo a Varese; le cerimonie per la Presidenza della UE nel 2002; il congresso dell'Azione cattolica nelle Marche nel 2004; il Congresso europeo delle famiglie numerose; l'Expò di Milano 2015; il 400º anniversario della nascita di San Giu-

seppe da Copertino a Lecce; la gara velistica «Louis Vuitton World Series» da tenere in Sardegna; il Congresso eucaristico nazionale, previsto ad Ancona nel settembre 2011. A tali fatti potrebbe aggiungersi presto il piano carceri o la realizzazione degli impianti nucleari. È difficile considerare emergenze al pari di un sisma eventi programmati con così largo anticipo, alcuni addirittura previsti anni prima; i rischi che tutti questi avvenimenti possono comportare, che non vanno mai sottovalutati, dovrebbero essere affrontati per tempo e con attenzione dalle amministrazioni competenti secondo le procedure ordinarie. Di fatto, invece, l'ordinanza di protezione civile è diventata lo strumento ordinario di parte non secondaria dell'azione di governo.

Alla luce dei fatti che stanno emergendo, ma ancor più dalla consolidata esperienza degli ultimi anni, è indispensabile riflettere se la normativa in materia di attività e competenze della protezione civile che attualmente garantisce una quantità notevole di risorse finanziarie in deroga alla normale legislazione, sia effettivamente compatibile con le ragioni eccezionali che sottostanno alla esistenza stessa di una protezione civile nazionale o se invece lo stato di emergenza non possa tramutarsi solo in un modo per accelerare lavori ed affidare appalti con trattative private.

Il compito della magistratura è indagare sul comportamento e le responsabilità delle persone. Indagare sul funzionamento delle istituzioni è invece compito del Parlamento. Le domande sollevate dal caso che si è aperto chiedono risposte urgenti.

Se è vero che nel tempo più breve possibile deve essere risolto ogni dubbio sulla onorabilità delle persone preposte al sistema di Protezione civile, ancora più urgente è restituire l'onore al sistema in sé. Gli italiani debbono essere rassicurati che per le situazioni straordinarie la Repubblica dispone di strutture straordinarie, ma che per poter funzionare associando efficienza e legalità le strutture straordinarie possano funzionare anche se governate da persone ordinarie, senza dover far conto su superuomini e santi. Per questo motivo non possiamo permetterci che il sistema di Protezione civile sia indebolito e ferito dai sospetti e dalle ombre che sono stati sollevati. Non bisogna farsi illusioni. Anche per la Protezione civile l'era della innocenza, della innocenza garantita per legge, è terminata.

Non possiamo tuttavia permetterci che si apra un'era segnata all'opposto dal sospetto permanente. Mentre attendiamo con rispetto per i magistrati e per gli indagati le conclusioni della azione giudiziaria è urgente che il Parlamento faccia sentire la sua voce. Considerata la complessità e il rilievo dei problemi sollevati lo strumento più adeguato risulta proprio quello della istituzione di una Commissione parlamentare di indagine che in tempo brevissimo, ovvero nel termine di sei mesi, acquisisca gli elementi sufficienti ad indicare sulla base della esperienza le linee per una accurata delimitazione dei confini di azione del sistema di protezione civile, e, allo stesso tempo, per una riorganizzazione interna che assicuri anche in situazioni di emergenza la compatibilità tra le esigenze della efficienza e quelle della legalità.

Con il presente provvedimento si intende quindi affidare ad una Commissione di inchiesta parlamentare l'analisi del funzionamento e delle degenerazioni del sistema e la formulazione di proposte per la sua riorganizzazione.

Le indagini della magistratura sulla sospetta corruzione, sulle spese allegre e sul malcostume che avrebbero inquinato ai massimi vertici il sistema di Protezione civile hanno alimentato i dubbi sulla bontà del decreto che privatizza ad ogni effetto quello che è già un corpo soggetto a legislazione speciale e con licenza di spesa in deroga ai normali controlli.

Tutti sono consapevoli della necessità che la Protezione civile sia in grado di fare fronte alle emergenze e sia perciò dotata di

strumenti di intervento veloci ed efficaci e tutti sono anche consapevoli dei risultati positivi ottenuti e della qualità professionale di chi, in tutti questi anni, e fino a prova contraria, ne ha assicurato il funzionamento con spirito di servizio e disinteresse personale.

Tuttavia non vi è nemmeno dubbio che la Protezione civile sia diventato un sistema con competenze abnormi e improprie, che non serve solo per affrontare emergenze ma serve per aggirare procedure labirintiche, effettuare spese che sfuggono al normale controllo e in cui, con la nomina del direttore del Dipartimento a sottosegretario, le funzioni di gestione e di indirizzo politico sono state intrecciate in modo del tutto singolare e sbagliato. A ciò si aggiunga che, dai tempi della nomina di Bertolaso a direttore del Dipartimento della protezione civile, si stima che abbia gestito un flusso di denaro, per la maggior parte dei casi senza la dovuta rendicontazione, pari a 10 miliardi di euro. Il dibattito sulla istituzione della controversa società Protezione civile Spa e l'inchiesta della magistratura potrebbero utilmente offrire l'occasione al Parlamento per affrontare la questione con tempestività e serietà, affidando ad una Commissione di inchiesta parlamentare, l'incarico di compiere in sei mesi l'analisi delle cose che funzionano e che non funzionano e di fare proposte di riorganizzazione del sistema.

Questo è forse l'unico modo per evitare che un settore delicato e vitale per il Paese non venga coinvolto nell'ennesimo scontro tra magistratura e politica e per non fare perdere ad una istituzione importante e vitale la reputazione di cui ha indispensabile bisogno per continuare a svolgere la propria missione.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Istituzione e compiti)

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sull'operato del Dipartimento della protezione civile, di seguito denominata «Commissione», finalizzata all'acquisizione di tutti gli elementi conoscitivi relativi alle condizioni organizzative e di funzionamento del Dipartimento della protezione civile, con particolare riferimento all'attuazione degli interventi per la ricostruzione conseguente al sisma che ha colpito l'Abruzzo nell'aprile 2009, nonché alla realizzazione delle opere per lo svolgimento del G8 alla Maddalena e dei Campionati mondiali di nuoto del 2009 a Roma.

2. La Commissione ha il compito di analizzare il funzionamento del Dipartimento della protezione civile valutando ed accertando le modalità di gestione e assegnazione degli appalti da parte del Dipartimento stesso nell'ambito dello svolgimento delle grandi opere, in attuazione di quanto stabilito dagli articoli 5 e seguenti del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, indagando in particolare sui seguenti aspetti:

a) lo stato di attuazione degli interventi di protezione civile disposti, a decorrere dallo gennaio 2001, con oneri a qualunque titolo posti a carico del Fondo per la protezione civile, evidenziando, a tal fine, i soggetti destinatari dei finanziamenti;

b) l'operatività dei vertici del Dipartimento della protezione civile nell'ambito dello svolgimento dei compiti istituzionali

relativi alla realizzazione e all'attuazione degli indirizzi operativi dei programmi di previsione e prevenzione dei rischi, nonché i programmi nazionali di soccorso e i piani per l'attuazione delle conseguenti misure di emergenza, e le intese in tale ambito adottate con le regioni e gli enti locali;

c) le modalità e i criteri adottati dal Dipartimento della protezione civile per la gestione amministrativa e contabile delle attività di protezione civile, con particolare riferimento agli interventi adottati in seguito agli eventi di cui al comma 1;

d) l'adozione di una compiuta e tempestiva informazione in ordine a tutti gli eventi di interesse del Dipartimento della protezione civile anche al fine di accertare se il sistema di Protezione civile non sia diventato esageratamente vasto ed articolato, con competenze esorbitanti ed improprie, che lungi dall'affrontare unicamente le emergenze, rischia di compromettere una sana gestione delle stesse, aggirando le procedure stabilite dalle leggi vigenti ed effettuando spese che sfuggono al normale controllo;

e) l'analisi dello svolgimento delle attività di protezione civile del Dipartimento al fine di valutare se le stesse si siano armonizzate con le necessità imposte dalle emergenze, con i programmi di tutela e risanamento dei territori interessati;

f) lo svolgimento di una attenta verifica volta ad accertare che le funzioni di gestione e di indirizzo politico del Dipartimento della protezione civile non siano state intrecciate in modo del tutto anomalo, con particolare riferimento agli eventi di cui al comma 1;

g) una ricognizione delle deroghe attuate, con i poteri di ordinanza, alle ordinarie regole in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici, con particolare riferimento alle attività svolte in connessione agli eventi di cui al comma 1;

h) l'acquisizione di elementi sufficienti ad indicare le linee per una accurata delimitazione dei confini di azione del sistema di protezione civile, e, allo stesso tempo, per

una riorganizzazione interna che assicuri anche in situazioni di emergenza la compatibilità tra le esigenze della efficienza e quelle della legalità.

i) avanzare proposte, anche di natura legislativa, volte ad una riorganizzazione del sistema di protezione civile, anche al fine di contrastare qualsiasi condotta illecita, o poco trasparente, con particolare riferimento alla gestione degli appalti delle grandi opere.

Art. 2.

(Composizione e durata)

1. La Commissione è composta da venti senatori e da venti deputati, nominati, rispettivamente, dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, assicurando una rappresentanza proporzionale alla consistenza dei gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento.

2. Con gli stessi criteri e la stessa procedura di cui al comma 1 si provvede alle eventuali sostituzioni in caso di dimissioni o di cessazione del mandato parlamentare o qualora sopraggiungano altre cause di impedimento dei componenti della Commissione.

3. Il Presidente del Senato della Repubblica e il Presidente della Camera dei deputati, entro dieci giorni dalla nomina dei componenti, convocano la Commissione per la costituzione dell'ufficio di presidenza.

4. L'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari, è eletto a scrutinio segreto dalla Commissione tra i suoi componenti. Nell'elezione del presidente, se nessuno riporta la maggioranza assoluta dei voti, si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In ogni caso di parità di voti, è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età.

5. La Commissione conclude i suoi lavori entro sei mesi dal suo insediamento ed è prorogabile una sola volta.

6. La Commissione, al termine dei suoi lavori, presenta una relazione al Parlamento.

Art. 3.

(Poteri e limiti)

1. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

2. La Commissione può acquisire copie di atti e documenti relativi ad indagini e inchieste parlamentari. La Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza.

3. Per i fatti oggetto dell'inchiesta non è opponibile il segreto d'ufficio, professionale e bancario.

4. È sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato.

5. Per le testimonianze davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli da 366 a 371 e da 372 a 384 del codice penale, in quanto compatibili.

6. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non debbano essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso. Sono in ogni caso coperti dal segreto gli atti, le assunzioni testimoniali e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari e fino al termine delle stesse.

Art. 4.

(Obbligo del segreto)

1. I componenti la Commissione, il personale addetto alla stessa e ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta, oppure ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto

per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 3, commi 2 e 6.

2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la violazione del segreto di cui al comma l, nonché la diffusione in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, di atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali è stata vietata la divulgazione, sono punite ai sensi dell'articolo 326 del codice penale.

Art. 5.

(Organizzazione interna)

1. La Commissione, prima dell'inizio dei lavori, adotta il proprio regolamento interno.

2. La Commissione può organizzare i propri lavori anche attraverso uno o più gruppi di lavoro, costituiti secondo le disposizioni del regolamento di cui al comma 1.

3. Tutte le volte che lo ritenga opportuno, la Commissione può riunirsi in seduta segreta.

4. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria e di tutte le collaborazioni che ritenga necessarie.

5. Per l'espletamento delle sue funzioni la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, di intesa tra loro.

6. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati.

€ 1,00