

7/2/2017

*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

Intervento

Desidero, anzitutto, ringraziare codesto autorevole consesso per l'opportunità di poter condividere un quadro aggiornato sull'evoluzione della gestione dell'emergenza conseguente agli eventi sismici verificatisi nel centro Italia a partire dal 24 agosto scorso, aggravati oltre che dal susseguirsi di scosse di rilevante intensità, da ultimo il 18 gennaio, anche dalle eccezionali nevicate, e sulle problematiche che gli operatori del Servizio nazionale della protezione civile hanno incontrato e stanno incontrando nell'espletamento degli interventi di emergenza. Peraltro, tenuto conto degli aggiornamenti costanti emersi dalle diverse informative del Governo che hanno via via aggiornato il Parlamento, il mio intervento non si soffermerà sulla descrizione delle operazioni in corso (sulle quali, ove richiesto, sono chiaramente a piena disposizione degli onorevoli Senatori e Deputati per fornire le informazioni e i dati in mio possesso), ma verterà principalmente sulla gestione degli interventi sotto il profilo delle attività tecnico-amministrative, anche alla luce delle novità introdotte dal nuovo codice degli appalti.

Mi sia comunque concesso, in apertura, condividere alcune sintetiche considerazioni sulle consuete esternazioni che, anche in occasione di questo evento, sono sorte e che evidenziano come la materia della protezione civile proprio in ragione della sua trasversalità e soprattutto della sua complessa, quanto innovativa, architettura organizzativa individuata dalla legge 225/92, spesso risulti poco conosciuta, anche, talvolta, dagli stessi livelli istituzionali che svolgono, all'interno del sistema, funzioni primarie ed importanti.

In questi giorni, a seguito delle nuove scosse e delle rilevanti nevicate che hanno interessato il territorio del Centro Italia, provocando una situazione di



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

criticità operativa con pochi precedenti storici e aggravando, ulteriormente, lo stato di comprensibile prostrazione delle popolazioni interessate, molte voci si sono levate puntando il dito contro la 'burocrazia' e indicando la soluzione di ogni male nell'attribuzione a un solo soggetto istituzionale di poteri illimitati quanto irrealistici perlomeno nel nostro ordinamento.

Se tali affermazioni hanno diritto di libera circolazione sul web e nelle chiacchiere di strada, ritengo doveroso, in questa sede, replicare riconducendo le mie considerazioni in merito alle questioni poste al livello di serietà e drammatica rilevanza che senza alcun dubbio rivestono.

Il nostro è un Paese complesso e articolato, con un ordinamento altrettanto complesso e articolato. I molteplici livelli di governo, ribaditi nel referendum del 4 dicembre u.s. e le ampie costruzioni giuridiche e tecniche che arricchiscono e, in molte occasioni, caratterizzano la nostra comunità, devono essere tenuti presenti e coerentemente organizzati – e non travolti o sconfessati nei loro presupposti – anche nella gestione delle situazioni di emergenza. Le leggi che il Parlamento emana e che l'intera Pubblica Amministrazione è chiamata ad osservare ed attuare con efficienza ed efficacia costituiscono l'ossatura della nostra comune convivenza. Si possono migliorare, si possono aggiornare, ma non credo sia coerente considerarle ora come i baluardi di una civiltà avanzata e poco dopo come inutili orpelli o catene dalle quali liberarsi.

Per questo se le regole che il Paese si è dato in materia di tutela dell'ambiente, del patrimonio culturale, della trasparenza e correttezza dell'azione amministrativa sono considerate, in tempo 'di pace', delle conquiste, non possono diventare degli ostacoli da abbattere quando la pressione degli eventi richiede a tutti noi sforzi supplementari.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

La legislazione in materia di protezione civile fotografa la realtà, complessa e articolata, dell'Italia di oggi e su tale realtà incardina l'intervento di emergenza, la sua preparazione e attuazione, fino al superamento dei suoi effetti ed al ritorno alle normali condizioni di vita. Se l'organizzazione democratica articolata su livelli comunali, intercomunali, provinciali e di area vasta, regionali e nazionali è ritenuta -come io credo che sia- un valore, allora tale valore vale sempre e non possiamo pretendere che la pressione degli eventi lo travolga, sconfessandolo e sostituendo, al Paese di ogni giorno, un Paese 'straordinario' organizzato su di un modello del tutto diverso, fuori dalle regole e fuori da ogni controllo.

Per questo io sono convinto che l'organizzazione del Servizio nazionale, individuata dalla legge 24 febbraio 1992, n. 225, risulti ancor oggi adeguata e capace di dispiegare effetti positivi non ancora del tutto esplorati.

A sostegno delle mie considerazioni richiamo la coerenza dei presupposti su cui il Parlamento ha impostato la proposta di legge delega della protezione civile, approvata dalla Camera con ampia maggioranza e proprio in queste ore dal Senato. Essa, infatti, non intende promuovere una riforma della protezione civile volta a rifondarne i principi, ma, più opportunamente, vuole ricostruire il contesto giuridico di riferimento del settore partendo dagli elementi fondamentali codificati nel 1992, riordinando e riallineando gli sviluppi successivi registrati negli anni, in coerenza con i principali cambiamenti della nostra società. Infatti, la delega conferita al Governo risulta precisa e caratterizzata da principi e indirizzi chiari: uno su tutti il concetto di Servizio Nazionale, al quale tutte le componenti e strutture operative concorrono ai diversi livelli di responsabilità e capacità; la gestione delle attività e degli interventi in una logica policentrica, basata sul principio di coordinamento e non su quello della sovraordinazione gerarchica; la centralità del ruolo della cittadinanza attiva e del volontariato organizzato di protezione civile, inserito nel sistema delle strutture operative dello



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

Stato; il ruolo essenziale delle Regioni e degli Enti Locali, primi responsabili dei propri territori in ogni fase di attività; a partire dalla pianificazione e dal primo interventi, il richiamo della prospettiva della prevenzione dei rischi, strutturale e non strutturale, quale cornice concettuale irrinunciabile priorità dell'azione di tutti.

Accanto a questi elementi chiave che, a mio avviso, non sono in discussione, già presenti nella legislazione del 1992 e coerentemente sviluppati dalle principali riforme successive, il legislatore avvia oggi un'azione di coordinamento sostanziale delle disposizioni normative succedutesi nel corso degli ultimi anni, che hanno modificato in modo rilevante il corpus normativo della legge del 1992, restringendone o ampliandone l'ambito di riferimento anche sull'onda dell'impatto emotivo di questo o quell'evento calamitoso, oltre che di episodi specifici. Tale azione stratificata nel tempo ha rischiato, per fortuna senza successo, di mettere in discussione anche i punti-cardine dell'impianto legislativo del 1992, le cui lungimiranti visioni strategiche restano, al contrario, valide ed attuali anche oggi, anche in quei settori maggiormente operativi nei quali, nel corso del tempo, si sono misurati modelli diversi e iniziative non sempre univocamente orientate. La riorganizzazione degli strumenti per la efficace gestione delle situazioni di emergenza, in parallelo con la riforma del Codice dei contratti pubblici e nella prospettiva della trasparenza e della prevenzione della corruzione; il riordino e il riallineamento delle disposizioni post-emergenza, allo scopo di assicurare al Paese un quadro stabile e, soprattutto, equo e omogeneo delle azioni pubbliche volte al superamento delle condizioni di emergenza ed al ritorno alle normali condizioni di vita nelle aree colpite; la revisione e il coordinamento degli strumenti finanziari a disposizione dello Stato e degli altri livelli di Governo del Territorio per assicurare un'azione davvero integrata ed efficace.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

Vorrei, quindi, oggi, dire una parola chiara su questo fondamentale aspetto: l'architettura del Servizio Nazionale della Protezione Civile che scaturisce dalla delega, imperniata -come è- sulla legge n. 225 del 1992, ribadisce e rafforza il concetto del sistema policentrico che tutti conosciamo. Nel quadro dei criteri esplicitati nella delega, l'azione sarà di riassetto, nel senso che le disposizioni non coerenti dovranno essere riallineate nel solco dei principi dettati dal parlamento.

Il Dipartimento, che ho l'onore di dirigere, svolgerà la funzione di supporto tecnico per l'elaborazione degli schemi di provvedimenti attuativi che la delega gli affida valorizzando al massimo i frutti migliori dell'azione sinergica garantita dallo Stato e dai territori in questi anni.

In tale contesto è importante diffondere la cultura della protezione civile portando tutti a conoscenza della filiera delle responsabilità del sistema nazionale in una prospettiva unitaria, dove al centro sono posti i cittadini e la loro sicurezza, fatta di diritti, ma anche di doveri. La riforma degli Enti Locali, e la trasformazione dei livelli provinciali in particolare, infatti, ci pone davanti all'esigenza di riarticolare -e non 'cancellare'- responsabilità e competenze individuando le migliori soluzioni con riferimento ai diversi assetti territoriali. La comune consapevolezza dell'appartenenza al Servizio Nazionale dovrà, quindi, garantire che, nella costruzione di soluzioni locali efficaci, si abbia coscienza dell'esigenza che tali livelli rappresentino, oltre che una forma di organizzazione della rappresentanza dello specifico territorio, anche un soggetto operativo che deve mantenersi efficace ed incisivo, onde potersi integrare con le strutture operative dello Stato, sempre presenti sul territorio, e con quelle di altri territori in caso di interventi di concorso su richiesta del coordinamento nazionale.

Dal punto di vista della scienza dell'organizzazione, inoltre, la funzione di protezione civile così come è delineata nelle norme vigenti, incarna più di ogni



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

altro settore o ambito di azione politica i concetti di indirizzo e coordinamento propri del ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri che, a livello tecnico e operativo, si avvale dell'azione proattiva della struttura di supporto costituita dal Dipartimento, struttura che dovrà essere consolidata e sempre più caratterizzata dalla capacità di proiezione sul territorio e integrazione con le peculiarità locali.

In questo quadro generale ovviamente operano anche i provvedimenti emergenziali e l'esigenza di prevedere procedimenti codificati ed omogenei, che disciplinino le fasi inerenti la gestione dell'emergenza ed il ritorno alle normali condizioni di vita delle popolazioni colpite dagli eventi calamitosi, che trovano i primi riscontri nella predisposizione delle Ordinanze del Capo del Dipartimento della Protezione Civile e fondamento in atti di indirizzo adottati proprio con quello specifico intento. Ricordo, in particolare, la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 ottobre 2012, recante gli indirizzi per lo svolgimento delle attività propedeutiche alle deliberazioni del Consiglio dei Ministri in merito alla dichiarazione dello stato di emergenza nazionale e per la predisposizione delle successive ordinanze del Capo del Dipartimento della Protezione civile.

In tale contesto, viene alla ribalta il delicato aspetto delle deroghe alla normativa ordinaria necessarie in tempi di emergenza, connesso ormai consolidata convinzione che tale istituto debba comunque essere preservato (come clausola di flessibilità per fronteggiare situazioni particolarmente critiche e imprevedibili), e che debba essere affiancato anche da un percorso speciale di disciplina dell'azione amministrativa in emergenza che sia preventivamente codificato in modo chiaro e predefinito.

In tale direzione si è mosso anche il nuovo codice degli appalti, argomento centrale di questa audizione. Tra i principi di delega fissati dal Parlamento, infatti, è stato opportunamente stabilito che, nel nuovo codice, fossero previste



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

disposizioni che, disciplinando le procedure di acquisizione di lavori, servizi e forniture in occasione di eventi di protezione civile, coniugassero la necessaria tempestività di azione con adeguati meccanismi di controllo e pubblicità successiva', con l'intento di superare un regime imperniato solo sulle semplici deroghe alle disposizioni ordinarie, giungendo così ad un vero e proprio diritto positivo dell'emergenza costituito da norme speciali, codificate in modo chiaro e direttamente applicabili.

Il ricorso alla facoltà di deroga per la gestione degli appalti in emergenza, viene, per forza di cose, comunque preservato, ma solo come istituto residuale da utilizzare ogniqualvolta si renda necessario governare specifiche situazioni non disciplinabili in via generale o contesti molto particolari.

Le disposizioni, che governano gli appalti di lavori e, soprattutto, servizi e forniture in caso di emergenza, costituiscono un punto cruciale per l'efficacia degli interventi in tali occasioni. L'attivazione delle componenti del Servizio Nazionale, a partire dai Comuni, prima autorità di protezione civile sul territorio, passa necessariamente per l'attivazione di un articolato insieme di acquisizioni/appalti, di cui fornisco, a titolo esemplificativo, un elenco sintetico ed essenziale:

- lavori: rinforzi arginali, rimozione macerie, aspirazione acque e fanghi, movimenti-terra per la preparazione dei terreni ove realizzare campi tendati per l'accoglienza alla popolazione, ripristini -anche provvisori- di viabilità interrotte, etc.;
- servizi: noleggio di bagni chimici in misura adeguata alle esigenze per soddisfare le esigenze igienico-sanitarie nelle prime fasi dell'emergenza, prima dell'installazione di padiglioni containerizzati, alloggiamento in alberghi e



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

strutture ricettive per le famiglie evacuate, immediato allaccio alle reti per l'alimentazione idrica e energetica delle aree di accoglienza, etc.;

- forniture: beni di prima necessità necessari per il funzionamento dei campi tendati per l'accoglienza alla popolazione (derrate alimentari, acqua potabile, etc.), medicinali e farmaci, specifiche dotazioni che possono rivelarsi necessarie in condizioni meteo-climatiche specifiche (ad esempio per il riscaldamento/condizionamento delle tende) e non disponibili nelle misure necessarie nelle scorte strategiche delle varie Amministrazioni facenti parte del Servizio Nazionale della Protezione Civile e nei casi di massiccio numero di vittime: materiali necessari per la composizione delle vittime e per lo svolgimento dei servizi funebri/cimiteriali, etc.

E', pertanto, essenziale che le autorità di protezione civile ai diversi livelli di governo dispongano di norme che consentono di operare in modo immediato, trasparente, efficace. L'incertezza sulle procedure da seguire, in condizioni di emergenza, provocherebbe il disorientamento degli operatori, rallentando gli interventi necessari e potrebbe causare danni gravissimi alle persone coinvolte dagli eventi.

Il nuovo codice, in buona parte seguendo, in questo, un articolato e chiarissimo parere parlamentare, ha integrato le previgenti disposizioni, inserendo importanti correttivi richiesti e segnalati.

Tuttavia, con ogni evidenza, la gestione della drammatica crisi sismica in atto a partire dall'agosto scorso, aggravata anche dagli ultimi eventi meteorologici avversi, ha fatto emergere, in taluni casi, da parte degli operatori del Sistema, una sensazione di incertezza, sfociata, di sovente, nella richiesta di sentirsi più garantiti dalla individuazione di procedure ancora più semplici e certe che evitino



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

il più possibile il ricorso alla discrezionalità operativo-amministrativa seppure ausiliata dall'istituto delle deroghe.

Nel virtuoso orientamento promosso dal Parlamento e dal Governo al fine ad aprire consultazioni volte ad intervenire apportando eventuali aggiustamenti al decreto legislativo 50/2016, conseguenti ad un'avviata ricognizione dei primi effetti dell'attuazione in fase di prima applicazione del codice degli appalti, per quanto concerne l'ambito di mia competenza evidenzio che la questione richieda attenta valutazione sia sul piano dell'esercizio dell'azione e della responsabilità delle pubbliche amministrazioni che su quello delle norme di legge e per far ciò cerchiamo di ricostruire il percorso fatto fin qui per individuare i possibili aggiustamenti da perseguire.

Al riguardo rammento che l'impianto delle modifiche a suo tempo proposte dal Dipartimento della Protezione Civile, in qualità di coordinatore del Servizio Nazionale -sia quelle poi inserite nel testo in vigore sia quelle non accolte nonostante il favorevole parere del Parlamento- si poneva l'intento di focalizzare alcuni punti sostanziali:

- affrontare analiticamente il tema nelle due dimensioni temporali, distinguendo le misure e le procedure da applicare in relazione alle specificità dei due momenti: l'immediatezza dell'evento, che può avere anche una dimensione territoriale ristretta (come una esondazione localizzata) sfociata nelle disposizioni contenute nell'art. 163 limitato, però, agli eventi di emergenza di livello nazionale, e non anche regionale e comunale (come da noi ritenuto opportuno) e gli interventi di superamento dell'emergenza pianificati a seguito di un evento di grande entità (emergenza di rilievo nazionale), da ricondursi alle disposizioni contenute nell'articolo 63, dove, tuttavia, il riferimento, confermato anche dal Consiglio di Stato, è rimasto implicito contribuendo, forse, in tal modo,



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

all'ampliamento indesiderato di quell'area di incertezza che oggi, talvolta, rallenta l'azione concreta in caso di emergenza;

- proporre procedure direttamente applicabili, fornendo una traccia operativa che consenta di operare con immediatezza, senza bisogno di attendere l'intervento di atti specifici, ma allo stesso tempo responsabilizzando in modo pieno gli operatori circa la valutazione delle circostanze che giustificano il ricorso alle procedure di emergenza;
- valutare l'opportunità di introdurre un meccanismo lineare di attività immediata e controlli successivi, chiarendo i meccanismi e le procedure per la gestione amministrativa della contrattualistica di emergenza anche nei casi in cui, dai controlli successivi, possano emergere problematiche e criticità, ispirandosi ad istituti già presenti nell'ordinamento (codice antimafia), prevedendo, anche, l'eventualità di uno specifico coinvolgimento della Autorità Nazionale anti corruzione (ANAC);
- affrontare il tema sia sotto il profilo dei lavori che sotto il profilo delle acquisizioni di servizi e forniture, aspetti altrettanto, se non addirittura maggiormente, cruciali in occasione di emergenze.

Ciò posto, seppure indubbiamente il nuovo codice ha fatto rilevanti passi avanti, mi sia consentito riproporre all'attenzione di questo autorevole consesso, la proposta di completare il virtuoso percorso impegnato, prevedendo gli aggiustamenti del quadro complessivo auspicati dagli operatori di protezione civile rimasti esclusi, che ben potrebbero agevolare la tempistica dell'operatività delle Autorità del Servizio Nazionale della protezione civile, anche nell'ambito dell'attuale situazione di emergenza ove, comunque, si è reso necessario introdurre deroghe mirate o procedimenti specifici (come, ad esempio, quelli previsti dall'articolo 4-bis del decreto-legge n.189/2016 convertito).



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

L'intervento con le ordinanze di protezione civile, reso particolarmente incisivo grazie alla stretta collaborazione con l'ANAC, ha però consentito di innovare anche rispetto al passato, precisando ambiti e finalità delle deroghe previste in relazione al nuovo codice. In particolare ci si riferisce all'ordinanza, n. 394 emanata il 19 settembre 2016, che contiene le deroghe al nuovo codice degli appalti nella nuova forma 'descrittiva/prescrittiva'.

Al fine di facilitare il compito degli operatori di emergenza, infatti, l'architettura condivisa con l'Autorità nazionale anticorruzione inquadra le deroghe necessarie in un contesto prescrittivo, individuando specificamente le finalità ed i limiti di materia o di circostanza in cui potersene avvalere per la realizzazione di specifiche attività, quali:

- a) allestimento, gestione e smantellamento delle aree di accoglienza e ricovero della popolazione interessata dall'evento nonché attività di assistenza e soccorso alle persone;
- b) attuazione dell'accordo quadro di fornitura delle Strutture Abitative d'Emergenza (S.A.E.) e degli ulteriori accordi quadro stipulati per la gestione dell'emergenza;
- c) affidamento e esecuzione dei servizi tecnici e dei lavori connessi alle opere di urbanizzazione delle S.A.E. e delle altre strutture temporanee prefabbricate ad usi pubblici e sociali;
- d) acquisizione di beni e servizi finalizzati alla realizzazione delle opere provvisoriale.

Al fine di fornire il mio contributo e quello degli operatori del Sistema nazionale di protezione civile nell'ambito dell'indagine conoscitiva avviata da codeste Commissioni riunite, entrando nello specifico degli aggiustamenti normativi proposti dal Dipartimento al testo del codice degli appalti, anche



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

tenendo conto del parere del parlamento, ritengo opportuno fornire un breve excursus, anche alla luce dell'esperienza vissuta nei recenti avvenimenti, sull'impianto normativo impresso alle modifiche proposte con particolare riferimento a quelle, a suo tempo, non recepite, al fine di richiamare l'attenzione sull'opportunità di rivalutare alcune delle decisioni assunte riconsiderando la finalità di rendere più completo e coerente il sistema derivante dalla lettura integrata degli articoli 63 e 163.

Il complesso delle misure a suo tempo proposte, sostanzialmente, riguardava le attività contrattuali e di appalto da porre in essere in occasione di eventi di protezione civile, mirando a rendere le disposizioni del nuovo codice immediatamente applicabili mediante l'eliminazione di rinvii a successivi adempimenti, nello spirito generale impresso alla nuova disciplina, nonché ad offrire agli operatori, in particolare ai comuni e alle regioni, percorsi certi e per quanto possibile determinati in attuazione del principio di delegazione contenuto nella lettera l) dell'articolo 1 della legge 11/2016 che richiedeva l'individuazione *"di procedure di acquisizione di servizi forniture lavori da applicare in occasione di emergenze di protezione civile che si incarichino di coniugare la necessaria tempestività dell'azione con adeguati meccanismi di controllo e pubblicità successiva con conseguente espresso divieto di affidamento di contratti attraverso procedure derogatorie rispetto a quelle ordinarie, ad eccezione di singole fattispecie connesse a particolari esigenze collegate alle situazioni emergenziali."*

Le proposte in argomento non miravano quindi solo alla correzione di alcuni refusi e riferimenti contenuti nel testo licenziato in via preliminare, ma si proponevano di orientare l'impostazione della disciplina prevista per gli interventi di protezione civile allo scopo di introdurre nell'ordinamento disposizioni di diritto positivo efficaci, certe e trasparenti soprattutto in linea con le più avanzate legislazioni internazionali. Le proposte, non potendo prescindere dal delicato



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

contesto in cui si trovano ad operare le amministrazioni e gli enti pubblici in occasione di emergenze sul territorio e anche in considerazione delle più recenti e rilevanti modificazioni apportate al corpus normativo in materia di protezione civile (che ne hanno opportunamente riconfigurato limiti e obiettivi e dalle specifiche esperienze maturate negli eventi più recenti), puntavano, preliminarmente, a distinguere due fattispecie.

La prima inerente gli interventi di somma urgenza, di importo generalmente limitato, da porre in essere con immediatezza in occasione di situazioni di emergenza previste o in atto, anche di rilievo locale (trattati all'articolo 163) e la seconda relativa ad interventi urgenti anche di maggiore portata, da porre in essere solo a seguito di emergenze di rilievo nazionale formalmente dichiarate (oggetto, oltre che dell'articolo 163, anche dell'articolo 63).

In particolare **relativamente all'articolo 63**, che tratta di interventi urgenti da porre in essere limitatamente alle emergenze di rilievo nazionale formalmente dichiarate, era stata proposto l'inserimento di una specifica lettera d) al comma 2, volta ad individuare in modo diretto ed esplicito tra le circostanze ove è autorizzato l'impiego della procedura negoziata senza previa pubblicazione anche la realizzazione delle attività e degli interventi di prima emergenza volti a favorire il più rapido ritorno alle normali condizioni di vita nei territori per i quali sia stato formalmente deliberato lo stato di emergenza, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 225 del 1992. Tale facoltà veniva limitata solo alle emergenze di rilievo nazionale precisando che può essere riferita unicamente alle tipologie di attività di interventi relativi all'organizzazione e all'effettuazione dei servizi di soccorso ed assistenza alla popolazione interessata dall'evento, al ripristino della funzionalità dei servizi pubblici e delle infrastrutture di rete strategiche, nonché alla realizzazione di interventi anche strutturali per la riduzione del rischio residuo strettamente connesso all'evento e comunque finalizzate alla tutela della pubblica



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

e privata incolumità. La disposizione inoltre prevedeva che gli interventi citati potessero essere realizzati nelle maxi emergenze sotto il diretto coordinamento del Dipartimento della protezione civile, ovvero nell'emergenze di rilievo nazionale da Commissari delegati appositamente nominati. La proposta avanzata non ha trovato riscontro a seguito del parere del Consiglio di Stato il quale ha evidenziato che l'individuazione di un ambito specifico contrastava con le disposizioni recate dalla direttiva comunitaria a cui si dava attuazione nell'ordinamento.

Alla luce anche della recente esperienza nelle regioni del Centro Italia, tuttavia, rappresento nuovamente l'esigenza di un ulteriore approfondimento sul tema. Ciò anche alla luce delle considerazioni espresse dal medesimo Consiglio di Stato che indicavano, come implicito, il legittimo ricorso alle procedure ivi previste in caso di emergenze di protezione civile. L'approfondimento potrà essere più proficuo ove si preveda, da subito, anche un preventivo confronto tecnico-giuridico con il Consiglio medesimo.

Sempre in relazione all'articolo 63, non è stato recepito l'inserimento di un'altra integrazione proposta, inerente l'omogeneizzazione delle tempistiche di azione in relazione a quelle tecniche, difficilmente comprimibili, necessarie per il preventivo controllo del possesso dei requisiti per l'affidamento dei contratti. In particolare si proponevano, disposizioni inerenti gli affidatari che dichiarassero, mediante autocertificazione, il possesso dei requisiti di partecipazione previsti per l'affidamento di contratti di pari importo e che le amministrazioni aggiudicatrici potessero procedere ai relativi controlli entro un termine successivo di 60 giorni. In caso l'affidatario, in esito ai predetti controlli, fosse risultato privo dei requisiti autocertificati l'amministrazione aggiudicatrice avrebbe potuto recedere dall'appalto, regolando gli aspetti economici relativi alle prestazioni rese e provvedendo alle segnalazioni alle competenti autorità. Tale procedimento di verifica successiva, conforme al dettato del principio di delega, era corredato di un procedimento predeterminato volto alla determinazione del quantum dovuto in



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

caso di recesso, in conformità con il procedimento previsto dall'articolo 88, comma 4.bis del decreto legislativo 159/2011 materia di contrasto alle mafie. A sostegno dell'opportunità di una rivalutazione, evidenzio che tali disposizioni, in accordo con ANAC, sono state espressamente introdotte nella disciplina straordinaria nelle zone terremotate con l'articolo 5 dell'Ordinanza n. 394/2016. Riguardo poi **all'articolo 163**, relativo agli interventi da realizzare in regime di somma urgenza è senza dubbio opportuno valutare l'opportunità di riflettere nuovamente sulla limitazione dell'applicazione dei commi 6 e seguenti alle sole emergenze di rilievo nazionale formalmente deliberate dal Consiglio dei Ministri.

In proposito, infatti, in conformità con il parere del Consiglio di Stato, ma in difformità da quanto segnalato dal Parlamento nel preciso parere reso, le disposizioni in argomento, nonostante l'espressa previsione del principio di delegazione che si riferisce "*alle disposizioni da applicare in occasione di emergenze di protezione civile*", senza ulteriore specificazione, possono essere applicate solo in contesti emergenziali per i quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza. La non appropriatezza della restrizione ai soli eventi di rilievo nazionale corrisponde alla realtà dei fatti che annovera fattispecie specifiche che possono costituire condizioni di emergenza anche in presenza di eventi di protezione civile che si verificano con caratteristiche intense, ma puntuali, o in porzioni di territorio limitate e circoscritte. In tali contesti le Autorità di protezione civile previste dalla legge debbono, infatti, poter comunque operare in coerenza con quanto previsto dal principio di delega, disponendo ove necessario ed entro i limiti imposti dall'articolo 163 l'acquisizione di lavori, servizi e forniture, utilizzando le procedure ivi disciplinate.

Anticipo sin d'ora che sarà mia cura fornire al Parlamento le risultanze delle riflessioni, che scaturiranno dal confronto avviato con ANAC al fine di poter verificare gli effetti prodotti dall'attuazione delle disposizioni recate dal codice degli appalti, nell'ambito del protocollo di vigilanza collaborativa sottoscritto con



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

l'Autorità nel quadro della gestione dell'emergenza sismica in atto e che prevede espressamente un comune sforzo finalizzato all'elaborazione di proposte per la revisione delle disposizioni del nuovo codice a conclusione della fase emergenziale.

In sintesi, quindi, posso affermare che il nuovo codice ha fatto certamente dei passi avanti nell'introdurre disposizioni specifiche da applicare in occasione di interventi di protezione civile, che, ove integrate a completamento del ciclo di azione con i correttivi sopra segnalati, potrebbero dispiegare effetti anche più positivi.

Tuttavia questa riflessione non sarebbe completa se evitassi di richiamare l'attenzione sulle criticità perduranti anche nel mutato e migliorato quadro normativo. Criticità non dovute, solo, alle sopra illustrate esigenze di integrazione del codice, ma anche e soprattutto, in taluni casi, alle difficoltà attuative. Dobbiamo evitare che le amministrazioni -ad ogni livello- possano essere rallentate dai timori connessi con l'esercizio di funzioni proprie e delle discrezionalità sancite dalla norma stessa; dobbiamo evitare che procedure specifiche e deroghe autorizzate non vengano applicate, preferendosi il ricorso a procedure ordinarie più lente, meno performanti nel contesto emergenziale, ma più tranquillizzanti sul piano della valutazione di responsabilità. Dobbiamo in definitiva scongiurare l'eventualità che il legittimo esercizio della discrezionalità amministrativa, entro i limiti e i criteri sanciti dalla norma, possa essere rappresentato come incertezza sulle procedure da seguire. Tale fraintendimento potrebbe infatti generare, come avvenuto in taluni casi, disorientamento tra gli operatori, rallentando così gli interventi necessari, con la seria possibilità di causare danni gravi al dispiegarsi delle azioni di contrasto e superamento delle emergenze.

L'impasse in cui spesso ci si ritrova, in parte, è dovuta quindi alla convinzione di essere soli di fronte all'espletamento di funzioni nell'ambito di un sistema



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

modulare, complesso e articolato che impone di fornire risposte tempestive, senza garanzie che le determinazioni di fatto abbiano la dovuta considerazione nell'esame delle azioni svolte e delle responsabilità esercitate, rimesso a tempi di gran lunga successivi e svolto con poca o nulla connessione con la valutazione obiettiva delle condizioni di fatto al momento degli eventi.

Rappresento dunque l'importanza che il dialogo tecnico e giuridico, ma anche politico-istituzionale che, sulla questione della responsabilità degli operatori di protezione civile, il Dipartimento ha avviato e promosso coinvolgendo illustri esponenti dei mondi del diritto (Magistratura, Avvocatura e Accademia), anche in incontri pubblici densi di contributi e indicazioni, da ultimo presso la più autorevole delle sedi, il Consiglio Superiore della Magistratura, prosegua e giunga a dare frutto. Un frutto che possa confluire nel più ampio ambito della riforma della giustizia penale.

Lascio, agli atti delle Commissioni qui riunite, il mio intervento, annunciando la prossima trasmissione degli elementi di risposta agli specifici quesiti proposti dagli onorevoli Commissari, nonché anticipando la prossima pubblicazione delle risultanze degli incontri successivi. Sono certo che il Parlamento saprà trarne spunti utili per una riflessione approfondita e serena sul ruolo degli operatori di protezione civile che non si focalizzi solo sul dato 'normativo', ma consideri anche il piano ben più delicato e concreto della dimensione applicativa delle norme.