

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

## 13<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Territorio, ambiente, beni ambientali)

---

### INDAGINE CONOSCITIVA SULLE CAUSE DELLE FRANE CAMPANE

1° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 24 GIUGNO 1998

(Antimeridiana)

---

**Presidenza del presidente GIOVANELLI  
indi del vice presidente LASAGNA**

**INDICE****Audizione del Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 13, 18
LASAGNA ( <i>Forza Italia</i> ) . . . . .	13
BARBIERI, <i>sottosegretario per l'interno e per il coordinamento della protezione civile</i> . . . . .	14
BASSANINI, <i>ministro senza portafoglio per la funzione pubblica e gli affari regionali</i> . . . . .	4, 9
SPECCHIA ( <i>AN</i> ) . . . . .	9, 13

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali Bassanini ed il sottosegretario di Stato per l'interno, con delega per la protezione civile, Barberi.*

*I lavori hanno inizio alle ore 8,35.*

### **Presidenza del presidente GIOVANELLI**

#### **Audizione del Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sulle cause delle frane campane. Oggi è prevista l'audizione del ministro Bassanini, che ringrazio per aver accolto il nostro invito. L'indagine conoscitiva fa riferimento ad una serie di atti e lavori, passati e presenti, di questa Commissione: ricordo in particolare l'indagine conoscitiva sulla difesa del suolo e sull'attuazione della legge n. 183 del 1989, nonché l'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 180 del 1998, recante interventi sulla prevenzione del rischio idrogeologico ed a sostegno delle popolazioni colpite da alluvioni nella regione Campania, sul quale si è conclusa la discussione generale, e sono emersi elementi e interrogativi riguardanti l'assetto delle competenze.

Il tema delle competenze dello Stato in materia di territorio e di difesa del suolo, che è esploso all'indomani della recente alluvione in Campania, è molto discusso e sofferto anche nel confronto tra Stato e regioni, e ha registrato peraltro passaggi di segno opposto nel corso dei lavori della Commissione bicamerale. In quella sede si è discusso persino se il territorio dovesse rientrare tra quelle materie per le quali lo Stato mantiene una competenza; la Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, prima della fine dei suoi lavori, era pervenuta alla conclusione che allo Stato spettasse una competenza in materia di territorio, con un ruolo di coordinamento, come prevedeva una norma del testo votato dalla Bicamerale stessa. Peraltro, la nostra indagine conoscitiva aveva evidenziato già in modo approfondito l'opportunità di correggere alcuni punti della legge n. 183 del 1989 e di procedere ad una riorganizzazione dei sistemi di decisione e di gestione della legge.

Il dibattito sulle responsabilità, anche molto aspro, che si è immediatamente sviluppato all'indomani dell'alluvione in Campania non è stato semplicemente una riedizione delle solite discussioni, quanto piuttosto di

una effettiva incertezza e difficoltà nell'identificare un centro di responsabilità politica, e ciò non solo con riferimento all'accaduto, ma anche per quanto riguarda le azioni di prevenzione e di successiva gestione della politica di difesa del suolo e del territorio. Non c'è, in sostanza, un'istituzione politica di rango costituzionale responsabile in materia; ce ne sono molte. Ancora oggi il decreto-legge n. 180 del 1998 al nostro esame, sul quale si è conclusa la discussione generale, mentre deve essere ancora avviato l'esame degli emendamenti) prevede, con gli articoli 1 e 2 (variamente valutati, com'è naturale, dai Gruppi rappresentati in Commissione), misure di accelerazione delle procedure esistenti di perimetrazione e di individuazione di aree a rischio nel quadro dell'assetto legislativo vigente, investendo nuovamente la Presidenza del Consiglio ed alcuni comitati di Ministri - che ovviamente non sono organi costituzionali - del compito di operare delle scelte, ma facendo poi riferimento in modo più consolidato ad un insieme di amministrazioni che mantengono un sostanziale livello di separatezza l'una dall'altra. Ciò ha dato luogo anche ad una discussione tra i responsabili politici di queste amministrazioni (Ministero dell'ambiente e Ministero dei lavori pubblici, ma la problematica investe anche il Ministero dell'interno, il Dipartimento della protezione civile ed il Ministero dei beni culturali ed ambientali), e a un dibattito politicamente evidente tra Stato e regioni. Queste ultime hanno chiesto un'audizione su questa materia, che si svolgerà oggi. Vi è inoltre una notevole pluralità di strumenti tecnico-operativi: mi riferisco ai servizi tecnici nazionali, al CNR, all'ANPA e alle ARPA, ai servizi tecnici delle regioni, alle Autorità di bacino, ai consorzi di bonifica; una vera e propria selva di amministrazioni a vario titolo competenti. Addirittura vi sono fiumi per cui è competente un'amministrazione e fiumi per cui è competente un'altra.

Il ministro Bassanini, che ringrazio nuovamente, è chiamato quindi a fornire alla Commissione, per quanto possibile, dei chiarimenti circa l'attuazione delle deleghe al Governo che il Parlamento ha già approvato relativamente al riordino dei Ministeri e delle amministrazioni di competenza; in tal modo la Commissione potrà procedere, non dico in sede di emendamenti del decreto-legge citato, ma con ulteriori sviluppi della sua attività conoscitiva, a riforme organiche del sistema previsto dalla legge n. 183 del 1989. Poiché parte non secondaria della materia è stata delegata ad atti del Governo che sono *in itinere* e per i quali è stato previsto, soprattutto per quanto riguarda la riorganizzazione dei Ministeri, un rinvio al 31 gennaio 1999, al fine di poter meglio svolgere i nostri lavori nell'ambito delle scelte da fare e delle deleghe già date, chiediamo qual è la posizione del Governo, per quanto attiene alle sue competenze, su questa materia.

Do pertanto la parola al ministro Bassanini.

BASSANINI, *ministro senza portafoglio per la funzione pubblica e gli affari regionali*. Signor Presidente, come ho già avuto modo di chiarire in altra occasione in questa Commissione, io ho soltanto una funzione,

conferitami dal Presidente del Consiglio, di coordinamento del lavoro di attuazione della delega prevista dalla legge n. 59 del 1997. Di conseguenza, a differenza del mio collega Barberi, non posso esprimere in questa sede miei personali orientamenti e preferenze, ma solo ciò che è già stato definito. I colleghi che hanno la responsabilità di singoli settori possono anche enunciare indirizzi politici; per quanto mi riguarda, avendo solo una funzione di coordinamento, posso soltanto riferire ciò che è già stato deciso e che risulta da deliberazioni collegiali che il Consiglio dei ministri ha adottato; cederò poi la parola, eventualmente, al collega Barberi, il quale si trova in una posizione diversa dalla mia ed è anche più libero, come dicevo, di esprimere orientamenti e propositi e non soltanto di comunicare lo stato di decisioni già adottate.

In primo luogo, il punto sullo stato di attuazione della legge n. 59 del 1997 è stato fatto con una mia relazione al Consiglio dei ministri il 15 maggio, discussa il giorno stesso e il 22 maggio.

La relazione, poi, sulla base delle indicazioni emerse dalla discussione, è stata integrata e corretta in alcuni punti approvati dal Consiglio dei ministri; la consegno al Presidente di questa Commissione, in modo che possa essere messa a disposizione dei colleghi senatori.

Si tratta di una relazione abbastanza corposa (43 pagine), dalla quale potrete ricavare informazioni; eventualmente, in una successiva occasione (se e quando lo riterrete opportuno), potremo incontrarci nuovamente per discutere gli aspetti che emergeranno dalla lettura del testo.

Il Governo, inoltre, ha esercitato tutte le deleghe previste dal Capo I della citata legge n. 59 del 1997 – cioè della parte che attiene alla distribuzione di competenze e funzioni tra le amministrazioni statali e quelle regionali e locali – eccetto la parte relativa ai decreti attuativi (che, pertanto, non concerne le deleghe) del Presidente del Consiglio dei ministri, che però deve essere esercitata in una fase successiva.

Entro il termine del 31 marzo 1998, quindi, sono stati approvati 5 decreti delegati, l'ultimo dei quali è il decreto legislativo n. 112 del 1998, che risulta essere il più corposo di tutti, in quanto raccoglie tutte le disposizioni che non erano state inserite nei precedenti decreti in materia di agricoltura e foreste, caccia e pesca, mercato del lavoro e servizi all'impiego, trasporti pubblici e commercio. Nell'ambito di tale decreto sono contenute materie di competenza di questa Commissione, oggetto di delega; per tre di queste materie (difesa del suolo, tutela dell'ambiente e protezione civile) la legge n. 59 del 1997 prevedeva una procedura speciale, che rappresentava innanzi tutto il tentativo di raggiungere un'intesa tra il Governo e le regioni sull'individuazione dei compiti di rilievo nazionale da mantenere in capo all'Esecutivo e all'amministrazione centrale; in mancanza di tale intesa, il Governo, su proposta del Consiglio dei ministri avrebbe potuto decidere, fornendo specifica motivazione. L'intesa è stata raggiunta su tutte e tre le materie (come sulle altre per le quali era prevista in base alla citata legge n. 59), anche se quasi in «zona Cesarini»: un po' più agevolmente in ordine alla protezione civile, grazie al lavoro di coordinamento del collega Barberi, ed un po' più faticosamente per quanto ri-

guarda le materie relative all'ambiente ed alla difesa del suolo. Il Governo, quindi, non ha dovuto fare ricorso alla procedura suppletiva prevista per procedere alla delega in assenza d'intesa. L'intesa è stata firmata ufficialmente tra il Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni e il Presidente del Consiglio dei ministri; pertanto, in queste materie i compiti di rilievo nazionale sono stati individuati in forma – per così dire – pattizia, cioè concordata tra lo Stato e le regioni, come preferiva il Parlamento.

Segnalo tuttavia che la regione Veneto ha impugnato il decreto legislativo n. 112 per ragioni prevalentemente formali, mentre per il momento non è pervenuta (credo che il termine sia decorso, anche se in verità non ho controllato) alcuna impugnativa da parte delle altre regioni, se non dalla Liguria per un comma che comunque non concerne la materia oggetto dell'odierna audizione.

Il fatto di aver proceduto ad una complessiva individuazione delle competenze e delle funzioni che verranno gradualmente – come prevede la legge – trasferite alle regioni e agli enti locali nei prossimi due anni e mezzo, non mette fine definitivamente alla partita, perché la legge di delega stessa prevede un anno di tempo per eventuali decreti legislativi integrativi e correttivi – *re melius perpensa* – sulla base di nuove considerazioni e di un confronto parlamentare.

La legge ha voluto disporre che vi fosse un anno di tempo anche per correggere gli errori eventualmente commessi, perché quando si svolge un lavoro così impegnativo e vasto, in effetti, si possono compiere degli sbagli.

Peraltro, come ho evidenziato in altre occasioni e come è ovvio affermare, in qualsiasi momento il Parlamento potrà tornare sulle scelte operate e legiferare diversamente: naturalmente – lo affermo sommamente perché è persino banale sottolinearlo – lo farà a ragion veduta e se lo riterrà opportuno. Lo stesso Parlamento ha voluto una riforma basata sul principio di sussidiarietà, sull'ampio decentramento di compiti e di funzioni dalle amministrazioni dello Stato alle regioni e alle autonomie locali, ed anche sul «dimagrimento» complessivo delle funzioni pubbliche con l'applicazione – appunto – del principio di sussidiarietà orizzontale. Come ho già detto, ovviamente il Parlamento potrà sempre modificare le linee, fornendo una specifica motivazione; tuttavia, se il suo intervento consisterà in una nuova considerazione nell'ambito del quadro complessivo delle scelte, delle soluzioni e dei meccanismi adottati, in questo caso non vi sarà neanche bisogno di fornire una motivazione all'opinione pubblica ed agli elettori, in quanto si tratterà semplicemente di una correzione alle scelte operate dal Governo che il Parlamento considera sbagliate o non opportune.

Comunque, abbiamo un anno di tempo – ripeto – fino al 31 marzo 1999, per apportare eventuali correzioni ed integrazioni all'operazione di redistribuzione dei compiti e delle funzioni alle regioni; tale operazione, nel frattempo, dovrà essere strumentata attraverso decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, anch'essi sottoposti al parere parlamentare,

che identificheranno uffici, risorse umane, finanziarie e patrimoniali da conferire alle regioni e agli enti locali e provvederanno alla riorganizzazione delle strutture. Peraltro, le regioni e gli enti locali si occuperanno dell'organizzazione delle strutture, se queste ultime verranno integralmente trasferite; se, invece, si tratterà solo di un loro parziale trasferimento, si dovrà operare una riorganizzazione generale delle strutture stesse.

### Presidenza del vice presidente LASAGNA

(Segue BASSANINI). Nel frattempo, entro il termine del 31 gennaio 19 (fissato con la legge n. 191 del 16 giugno scorso), il Governo dovrà procedere all'attuazione delle deleghe previste dal Capo II della legge n. 59, che consiste nella riorganizzazione dell'amministrazione centrale in modo da ottenere un'articolazione delle strutture di Governo coerente con le linee di fondo della riforma, che potremmo definire, con una qualche semplificazione terminologica (i termini non sono quelli che un giurista utilizzerebbe normalmente, ma credo ci si possa comprendere lo stesso), il massimo di federalismo realizzabile nell'ambito dell'attuale Costituzione, mantenendo un coerente ruolo di indirizzo e di guida del Governo centrale rispetto all'esigenza di tutela formale e sostanziale dell'unità nazionale e delle scelte di integrazione europea compiute dal Paese.

In questo ambito la legge di delega, innanzi tutto, prevede che il Governo proceda alla riforma della Presidenza del Consiglio e della struttura complessiva del Governo attraverso un'articolazione dei Ministeri. In questo senso le indicazioni contenute nella delega sono molto precise: la Presidenza del Consiglio deve essere riformata accentuando il suo ruolo di struttura di sostegno alle funzioni di indirizzo politico e coordinamento, liberandola completamente dai compiti di gestione diretta dei singoli settori di intervento pubblico che nel corso degli anni sono stati ad essa attribuiti.

L'attività di coordinamento e indirizzo, rispetto alle grandi scelte di carattere economico e finanziario del paese che il Governo è chiamato a compiere, è molto impegnativa e pertanto l'intera struttura dell'Esecutivo dovrà essere a ciò finalizzata.

Le stesse caratteristiche dell'epoca presente, che vede lo sviluppo della tecnologia informatica e dei processi di globalizzazione, richiedono la capacità di assumere decisioni in tempi brevi in coerenza con la rapidità degli avvenimenti politici e finanziari del mondo. Tutto ciò comporta l'esistenza di una struttura più efficace nell'esercizio della sua funzione di coordinamento e meno oberata da compiti e attività amministrative riguardanti singoli settori.

Nel contempo la legge di delega prevede una diminuzione del numero complessivo dei Ministeri attraverso un processo di razionalizzazione e di accorpamento delle competenze per settori omogenei, per fasce similari di interessi collettivi da tutelare e garantire, eliminando quanto più possibile duplicazioni, frammentazioni non strettamente necessarie e sovrapposizioni di competenze.

La legge di delega prevede altresì che sia rivisto il modello organizzativo dei Ministeri adottando schemi più flessibili che consentano di organizzarsi secondo moduli differenziati, non necessariamente del tipo tradizionale, burocratico-piramidale-gerarchico ereditato nell'Ottocento dall'amministrazione napoleonica.

Un comma introdotto alla Camera dei deputati su proposta dell'opposizione stabilisce che gli uffici periferici addetti all'erogazione di servizi ai cittadini siano unificati sul territorio, prevedendo una semplificazione dell'amministrazione periferica attraverso la costituzione di centri interservizio alle dipendenze funzionali delle amministrazioni centrali.

Il legislatore delegato, di conseguenza, deve ridisegnare le strutture di primo livello ricorrendo, laddove ve ne sia ragione, a modelli più flessibili come le agenzie o i servizi tecnici nazionali. In tale ambito può rientrare la ristrutturazione del sistema nazionale di protezione civile.

La legge di delega prevede ancora che il Governo riveda i meccanismi per l'individuazione di quegli indicatori necessari a valutare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'attività amministrativa, anche al fine di ancorare la valutazione dell'attività dei dirigenti e l'attribuzione di quote variabili di retribuzione a parametri oggettivi e non a valutazioni arbitrarie dell'autorità politica, che finirebbero per stravolgere un meccanismo teso a orientare le amministrazioni verso il risultato, ossia verso un miglioramento della qualità dei servizi resi al cittadino.

Con la legge 15 marzo 1997, n. 59, è stato inserito un comma all'articolo 17 della legge n. 400 del 1988, che stabilisce che all'organizzazione dei Ministeri, come già previsto nella suddetta legge, si provvede mediante regolamenti di organizzazione. Una volta fissati con legge i principi generali cui ogni Ministero, riordinato e ridefinito nella sua missione, dovrà uniformarsi, i regolamenti di organizzazione, sui quali le singole Commissioni parlamentari di merito esprimeranno un parere preventivo svolgendo in tal modo un ruolo di interfaccia del Ministero, verranno sottoposti all'approvazione del Consiglio dei ministri.

Per quanto riguarda la Presidenza del Consiglio – come si evince dalla mia relazione alla quale mi rimetto – nei prossimi mesi, o meglio verso la fine dell'anno, andranno riallocate, secondo criteri di omogeneità le funzioni di amministrazione attiva relative a specifici settori di intervento (turismo, spettacolo, aree urbane) e le funzioni di amministrazione attiva relative ad interventi intersettoriali (servizi tecnici nazionali).

**Presidenza del presidente GIOVANELLI**

(Segue BASSANINI). In molti casi le relative deleghe sono già state attribuite dal Presidente del Consiglio a singoli Ministri cominciando ad anticipare nei fatti, ma non ancora nella struttura organizzativa e nella responsabilità politica, tale processo di redistribuzione di competenze.

SPECCHIA. Anche con il decreto al nostro esame?

BASSANINI, *ministro senza portafoglio per la funzione pubblica e gli affari regionali*. Sì, anche se il decreto-legge n. 180 non comporta alcun intervento sull'organizzazione della Presidenza del Consiglio.

SPECCHIA. Lei parlava di redistribuzione.

BASSANINI, *ministro senza portafoglio per la funzione pubblica e gli affari regionali*. Parlavo di decisioni relative alla definitiva collocazione dei dipartimenti della Presidenza del Consiglio. La decisione che la legge ci impone di seguire è finalizzata a far sì che tutti questi dipartimenti abbandonino la Presidenza del Consiglio per essere collocati strutturalmente nell'ambito dell'una o dell'altra amministrazione competente in quella determinata area.

Le decisioni che riguardano la riorganizzazione in queste aree devono essere ancora adottate; per il momento, il Consiglio dei ministri ha preso soltanto una decisione di indirizzo relativa all'approvazione della relazione che vi ho sottoposto.

Proseguendo, il Consiglio dei ministri ha assunto un orientamento riguardo alla flessibilità dei modelli organizzativi dei Ministeri, manifestando una tendenziale preferenza – che tuttavia non costituisce la sostituzione di un nuovo modello uniforme a quello precedente, perché sarebbe contraddittorio con le linee della riforma – verso il modello dipartimentale che è stato adottato, come sapete, nella recente riorganizzazione dei Ministeri del bilancio e del tesoro. Quest'ultima ha costituito una sorta di anticipazione della riforma, anche perché era in tal senso prevista dall'apposita legge di delega che il Parlamento ha approvato parallelamente, non contraddittoriamente ma in maniera coerente, con la legge n. 59 del 1997. Amministrazione dipartimentale vuol dire un'amministrazione che tende a riorganizzare i Ministeri per aree omogenee molto più ampie all'interno delle quali si possono articolare anche diverse direzioni generali; vuol dire, inoltre, evitare all'interno degli stessi Ministeri la frammentazione delle competenze in un numero molto elevato di centri di responsabilità amministrativa.

Ricordo che la legge prevede anche – e a questa parte è già stata data parzialmente attuazione – una più netta separazione fra compiti propri degli organi politici – nel caso dell'amministrazione centrale i Ministri, nel caso delle amministrazioni locali i sindaci e le giunte – rispetto alle responsabilità di direzione amministrativa. È stata soppressa, infatti, la possibilità per i Ministri di revocare, riformare, o avocare a sé atti di competenza delle amministrazioni. I provvedimenti amministrativi non possono essere firmati dai Ministri, i quali danno indirizzi, stabiliscono programmi e affidano gli incarichi ai dirigenti; incarichi che diventano per tutti, mentre prima lo erano solo per una parte dell'amministrazione dello Stato, incarichi temporanei rinnovabili.

Si diventa dirigenti pubblici solo per concorso: anche questa è una novità, perché fino a ieri si diventava dirigente pubblico per concorso o anche per nomina da parte del Consiglio dei ministri, per cui persone esterne all'amministrazione entravano nei ruoli dirigenti. Oggi gli esterni all'amministrazione possono avere un incarico da dirigente solo nei limiti del 5 per cento dei posti disponibili e solo con incarico a termine, quindi senza entrare nei ruoli dei dirigenti dello Stato; in quei ruoli – lo ripeto – si entra solo per concorso. L'attribuzione degli incarichi, come già avveniva per i prefetti, i diplomatici e le Forze armate, è a termine, per un certo numero di anni (da due a sette), ed è rinnovabile. Ciò consente di effettuare una rotazione degli incarichi e di dare un qualche esito alla valutazione dei risultati dell'attività dei dirigenti, che peraltro deve essere ancorata a meccanismi di carattere oggettivo, con la previsione di un organo di garanzia, per evitare che essa sia prevaricata da valutazioni o da opinioni politiche.

Veniamo ora ai problemi concernenti la riorganizzazione e l'articolazione del Governo, in particolare per la parte che attiene alla competenza di questa Commissione. In Consiglio dei ministri, come di certo sapete perché ne hanno parlato ampiamente gli organi di stampa, c'è stata su questo punto una riflessione. Opinione comune era che occorresse ridurre e razionalizzare, come del resto ricordava il Presidente nella sua introduzione, l'attuale articolazione delle competenze statali in materia (che sono e resteranno statali) in un numero minore di strutture ministeriali. Attualmente tali competenze sono disperse almeno fra tre Ministeri, se non quattro, ed un certo numero di servizi e di agenzie. È opinione del Consiglio dei ministri che si possano individuare due grandi blocchi funzionali nei quali si articolerà la materia: uno relativo all'infrastrutturazione, ai servizi, alla crescita dello sviluppo e alla mobilità sul territorio; il secondo relativo alla preservazione e all'uso ordinato e sostenibile delle risorse territoriali, agli interventi per il risanamento ambientale, alla protezione dai rischi. Questi due grandi blocchi funzionali emergono perché vi sono due gruppi di rilevanti interessi pubblici che ovviamente devono essere garantiti con misure e interventi di competenza statale e con misure e interventi di competenza regionale e locale. Questi due gruppi di interessi pubblici si presentano in molti casi come potenzialmente confliggenti fra di loro; ovvia-

mente il problema della politica è quello di armonizzarli, identificando le misure e gli strumenti di programmazione che li rendano compatibili.

In astratto, ciò potrebbe realizzarsi con l'accorpamento di tutte le competenze in questione sotto la responsabilità di un unico Ministero al fine di assicurare pieno collegamento e coordinamento delle scelte relative all'ambiente, dell'uso razionale e sostenibile delle risorse territoriali con le scelte relative alle infrastrutture ed ai trasporti nonché alla trasformazione del territorio, connesse alla crescita economica e civile. Tuttavia, la soluzione di un unico Ministero che raggruppi i tre Ministeri che attualmente si occupano della materia più gli altri enti, agenzie, servizi, presenta, ad avviso del Consiglio dei ministri, oltre agli aspetti positivi, alcuni elementi negativi. Da un lato, infatti, un simile Ministero consentirebbe il coordinamento di tutti gli interventi all'interno di un'unica amministrazione, dall'altro, però, si esporrebbe ai rischi di gigantismo e di burocratizzazione che affliggono le strutture molto grandi e potrebbe far prevalere, a seconda dei momenti e della sensibilità e cultura del responsabile politico del Dicastero, un tipo di interesse collettivo a scapito dell'altro. Ad esempio, potrebbe portare a privilegiare il solo interesse all'infrastrutturazione del paese mettendo sotto il tappeto, per così dire, l'interesse all'equilibrio ambientale, allo sviluppo sostenibile delle risorse territoriali, alla prevenzione dei rischi, o viceversa portare a considerare solo questi interessi bloccando l'infrastrutturazione.

È sembrato perciò preferibile – è questo l'orientamento adottato dal Consiglio dei ministri – riordinare le competenze intorno a due strutture ministeriali, una competente in materia di ambiente e territorio ed una in materia di trasporti ed infrastrutture. Lascio da parte per ora il tema dell'apposita struttura di protezione civile di cui fra poco vi parlerà il sottosegretario Barberi, la quale ad avviso del Governo deve avere una sua identità funzionale; si tratta di un grande servizio nazionale sulla cui collocazione bisognerà ragionare.

Parliamo invece delle strutture ministeriali. L'ipotesi di riordinare le competenze attorno a due strutture ministeriali, una competente in materia di ambiente e territorio e l'altra in materia di trasporti, infrastrutture e – se vogliamo – anche trasformazioni del territorio connesse all'infrastrutturazione, ha il vantaggio di incentrare ciascuna di esse su un blocco ben definito di funzioni omogenee.

Se posso esprimere una mia personale opinione, vorrei evidenziare che dovremmo tendere – come prevede la legge – ad operare una riduzione del numero dei Ministeri; tuttavia, tendenzialmente, sarebbe bene che per ogni grande blocco di interessi pubblici generali vi fosse un Ministero con una missione specifica; in questo modo, si identificherebbero con nettezza gli obiettivi di ciascun Dicastero: da un lato, infrastrutturare il paese e garantire mobilità alle persone ed alle cose nel modo migliore possibile e, dall'altro, effettuare un uso razionale delle risorse territoriali ed ambientali, prevenire i rischi e quindi tutelare l'incolumità delle persone.

Questa soluzione comporta un'opera di riorganizzazione più ridotta rispetto a quella che prevede la creazione di un unico Ministero e, pertanto, ha costi diretti e indiretti minori; ovviamente essa affida la composizione e l'armonizzazione tra questi due grandi interessi pubblici generali, in una prima fase, al confronto e all'intesa tra le due amministrazioni e i due Ministeri preposti alla tutela di ciascuno di codesti interessi e, ove ciò non si raggiunga, alla sede collegiale del Consiglio dei ministri (che esiste proprio per questo motivo) o alle direttive del Parlamento, qualora intendesse intervenire. D'altra parte, proprio due organi collegiali – il Governo, nell'ambito dell'Esecutivo, e il Parlamento, come legislatore ma anche come organo di indirizzo e di controllo politico, valutano e raggiungono l'armonizzazione tra gli interessi pubblici, che sono tutti legittimi, rilevanti e addirittura costituzionalmente richiamati e tutelati.

A nostro avviso, quindi, non è sbagliato mantenere una qualche dialettica tra le diverse politiche e la tutela degli interessi collettivi così chiaramente delineati nonché distinti e spesso tendenzialmente contrapposti finché non si individua una soluzione che li armonizzi al meglio. Quando le soluzioni sono semplici, tale dialettica si compone nell'attività e nel confronto quotidiani tra le due amministrazioni; in caso di conflitti, invece, la composizione avviene nell'ambito del Governo e del Consiglio dei ministri e poi, più in generale, del Parlamento che – appunto – opera le sue scelte, dà i suoi indirizzi all'Esecutivo e assume le relative decisioni per legge, troncando decisamente ogni questione.

Per pervenire alla definitiva riorganizzazione, il Governo riterrebbe necessario utilizzare in questo caso (forse anche in un altro che vi riferirò tra breve per completezza di informazione, ma non negli altri casi per i quali si opererà immediatamente la riduzione del numero dei Ministeri) la clausola che consente di differire gli effetti della riorganizzazione complessiva all'inizio della prossima legislatura. La legge prevede espressamente che i processi di riorganizzazione dei Ministeri possano operarsi da subito oppure essere differiti all'inizio della prossima legislatura, provvedendo per il momento ad una prima razionalizzazione delle distribuzioni delle competenze tra i Dicasteri esistenti.

L'altro caso – poc'anzi citato – per il quale si prevede sicuramente un differimento è rappresentato dalla riunificazione dei Ministeri del tesoro, del bilancio e delle finanze, che presuppone un riordinamento impegnativo del Ministero delle finanze, senza il quale correremmo il rischio di creare un'amministrazione squilibrata: il Ministero delle finanze, infatti attualmente ha circa 65.000 dipendenti, oltre alla Guardia di finanza, mentre il Ministero del tesoro ne ha meno di 20.000; pertanto, con tale riunificazione si creerebbe un'amministrazione di proporzioni abbastanza massicce, ma anche un certo squilibrio.

Questi sono gli indirizzi e le indicazioni generali finora stabiliti dal Consiglio dei ministri; attualmente i gruppi di lavoro formati dalle amministrazioni sono ancora impegnati e devono procedere su questa falsariga. Ovviamente, si deve procedere (non vi ho fatto riferimento perché preferirei lasciare la parola nel merito al sottosegretario Barberi) anche alla

riorganizzazione, alla razionalizzazione e all'accorpamento dei servizi nazionali che operano in quest'ambito, cioè il Dipartimento della protezione civile, i Servizi tecnici nazionali, il Corpo nazionale dei vigili del fuoco (che rientra nella Protezione civile) e l'ANPA. A questo riguardo, però il Consiglio dei ministri non ha ancora adottato veri e propri indirizzi ed attende di decidere sulla base del lavoro istruttorio in corso.

PRESIDENTE. Ringrazio sinceramente il ministro Bassanini per aver svolto un intervento molto franco, diretto ed anche approfondito.

Tenuto conto del fatto che stanno per iniziare i lavori del Parlamento in seduta comune, propongo di lasciare subito la parola al sottosegretario Barberi e poi di rinviare alla seduta antimeridiana di domani le domande che i colleghi senatori intenderanno rivolgere al ministro Bassanini; naturalmente, ciò richiederà uno sforzo supplementare del Ministro, ma mi pare che valga la pena dal momento che la questione è stata posta in termini seri e concreti.

SPECCHIA. Signor Presidente, a mio avviso, sarebbe importante avere qualche chiarimento ulteriore nella seduta antimeridiana di domani, anche perché in questo modo disporremmo del tempo necessario per esaminare la relazione, per approfondire la questione e porre, quindi, le nostre domande al ministro Bassanini.

LASAGNA. Signor Presidente, anche secondo me sarebbe opportuno svolgere un approfondimento di questi temi nella seduta antimeridiana di domani. Infatti, dal momento che il ministro Bassanini ha aperto una serie di problematiche, ritengo sia opportuno leggere la relazione che ci verrà trasmessa. Tra l'altro, la decisione in merito all'eventuale unificazione o divisione delle competenze in materia di ambiente e territorio, da un lato, e in materia di trasporti ed infrastrutture, dall'altro, da differire alla prossima legislatura, riguarda una questione fondamentale che la 13<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato dovrebbe almeno prendere in considerazione.

Vorrei che il Governo venisse sollecitato ad affrontare nuovamente la questione, perchè credo che non si possa sottovalutare una decisione così importante come quella di separare sostanzialmente dalle competenze del Ministero dei lavori pubblici quelle del Ministero dell'ambiente. Ritengo che questa operazione indichi il tentativo, al quale personalmente sono contrario, di estendere le competenze del Ministero dell'ambiente senza prendere posizione nel breve periodo.

PRESIDENTE. Senza entrare per ora in considerazioni di merito e tenuto conto del concomitante inizio dei lavori del Parlamento in seduta comune, darei la parola al sottosegretario Barberi, rinviando alla seduta antimeridiana di domani lo svolgimento del dibattito.

BARBERI, *sottosegretario di Stato per l'interno e per il coordinamento della protezione civile*. In questo intervento cercherò di riempire la casella che il ministro Bassanini ha lasciato semivuota. Mi riferisco allo schema generale di riorganizzazione delle strutture e delle competenze ministeriali per spiegare dove si collocherà e che funzioni finirà per svolgere il sistema nazionale di protezione civile.

Per la prima volta, con questo Governo, la responsabilità politica di tale sistema, il cui Dipartimento è parte della struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri, è stata unificata in capo al Ministro dell'interno.

Nell'attuale sistema, a livello di competenze ministeriali, vi è una separazione tra il Dipartimento della protezione civile e la direzione generale. Il primo svolge un'azione di coordinamento e di promozione sul piano legislativo, predispone la dichiarazione dello stato di emergenza per il Consiglio dei ministri e le relative ordinanze (ora firmate dal Ministro dell'interno su delega del Presidente del Consiglio), quindi svolge funzioni operative in ordine alla predisposizione dei piani di emergenza nazionali, laddove si reputi che il rischio esistente è tale da meritare un'attenzione a livello nazionale. Tra le funzioni operative specifiche la più rilevante è la gestione dei servizi aerei antincendio.

Il secondo organo, la direzione generale, corrisponde ad una specifica direzione del Ministero dell'interno e, di fatto, gestisce il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, che rimane la struttura operativa di riferimento per tutti gli interventi di protezione civile oltre che per l'amministrazione ordinaria dei compiti di istituto (prevenzione e interventi antincendio). Tale direzione gestisce anche mezzi e materiali di varia natura (tende e attrezzature). In questo settore, la sovrapposizione esistente sul piano operativo è stata superata dalla logica e dal buon senso attraverso un'opera di differenziazione della tipologia di materiali. In precedenza infatti analoghi centri di raccolta erano diretti anche dal Dipartimento della protezione civile.

L'unificazione politica della struttura realizzata da questo Governo ha certamente rappresentato un vantaggio. In passato, infatti, il rapporto tra Dipartimento della protezione civile e direzione del Ministero dell'interno più che collaborativo era di tipo conflittuale. Tra gli atteggiamenti negativi del passato ricordo che il Dipartimento non ha mai favorito la crescita della struttura operativa dei vigili del fuoco considerandola quasi un corpo separato o indipendente. Il Ministero dell'interno, d'altro canto, invece di seguire la cultura della prevenzione ha sempre agito secondo la logica dell'intervento di emergenza.

Personalmente ho esperienza di molte prefetture che, sollecitate a predisporre piani di protezione civile, al di là delle reali difficoltà operative e tecniche, continuano a ritenere che la preparazione all'emergenza sia un passaggio inutile dovendosi intervenire solo a disastro avvenuto.

Credo pertanto che la riorganizzazione della protezione civile possa trovare nei decreti delegati, di cui alla legge 15 marzo 1997, n. 59, uno degli strumenti fondamentali di attuazione, ma non ritengo che essi, da soli, siano sufficienti. Come più volte affermato in questa stessa Commissione, sarà necessario elaborare, parallelamente al decreto legislativo, una

legge quadro che provveda a riordinare una serie di funzioni. Il limite principale nell'attuale normativa in materia di protezione civile è proprio l'insufficiente definizione del concetto stesso di rischio. È alquanto singolare che in nessuna parte della legge n. 225 del 1992, istitutiva del Servizio nazionale della protezione civile, sia presente la parola rischio. Pertanto, l'esigenza di un aggiornamento e la necessità di definire una normativa quadro che fissi una volta per tutte regole certe per gli interventi di superamento delle calamità rappresentano un punto fermo. Tutti ricorderanno un emendamento provocatorio presentato dal senatore Lavagna in occasione della conversione in legge del decreto-legge sul terremoto.

Un altro settore nel quale è opportuno rivedere le competenze è quello del meccanismo di intervento. Rispetto alla situazione attuale, infatti, nella quale esso è tutto e solo legato alla dichiarazione dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei Ministri – riflettendo ancora una concezione per cui l'intervento avviene ad emergenza in atto – sarebbe preferibile un meccanismo che consentisse l'adozione di misure preventive, quindi con una dichiarazione, – chiamiamola così – di stato di crisi. Una parte di tali interventi, inoltre, dovrebbe essere lasciata alla gestione diretta delle regioni quando la dimensione dell'evento sia tale da non richiedere l'intervento di tutto l'apparato nazionale. Questi due meccanismi (decreto legislativo e legge quadro di riferimento) vanno quindi gestiti in parallelo e portati avanti insieme, perché l'uno è il complemento dell'altro.

A livello di organizzazione delle competenze statali, ricordava prima il ministro Bassanini che sugli effetti in materia di protezione civile – anche mediante la sperimentazione concreta di meccanismi di gestione e per il superamento delle emergenze condotta sul campo in quest'ultimo periodo, che la Commissione ben conosce e nella quale abbiamo sempre coinvolto le regioni e gli enti locali – sostanzialmente non c'è divergenza di veduta tra il Governo e le regioni: l'accordo sullo schema organizzativo generale della protezione civile è stato uno di quelli più facilmente raggiunti in sede di Conferenza Stato-regioni. Tra l'altro, proprio le regioni che purtroppo hanno sperimentato sulla loro pelle emergenze serie e gravi si sono rese conto che lo smantellamento del carattere nazionale di strutture come il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, che pure qualcuno aveva ventilato, non è perseguibile in questa fase. Occorre considerare, infatti, che l'organico dei Vigili del fuoco, che pure si tenta di incrementare, nei limiti delle disponibilità di bilancio – è all'esame del Senato un disegno di legge per il suo potenziamento, che però è abbastanza modesto – è tale che quando l'emergenza supera le proporzioni che le strutture locali possono gestire, si è obbligati a chiamare da tutta Italia la struttura operativa, il che rende necessaria un'unità nazionale in grado di disporre, senza bisogno di mediazioni di nessuno, la mobilitazione del Corpo; il decreto legislativo n. 112 del 1998, pertanto, ne mantiene, con l'accordo delle regioni, il carattere nazionale.

A questo punto le esigenze della protezione civile sono così riassumibili: a fronte delle impostazioni del passato, rispetto alle quali in questi anni abbiamo fatto comunque significativi e rilevanti passi in avanti, la protezione civile deve essere una struttura in grado di concorrere all'identificazione delle aree a rischio, perché la conoscenza di tali aree è l'elemento di partenza e non solo per gli interventi di prevenzione o riduzione del rischio. Conoscere le aree a rischio nel massimo dettaglio possibile significa avere gli strumenti conoscitivi che consentono una valutazione *a priori* dei fenomeni che si possono verificare e quindi la pianificazione anticipata dell'emergenza.

La seconda caratteristica indispensabile della struttura di protezione civile è quella di costituire un terminale di sistemi di monitoraggio, indipendentemente da chi poi li gestisce; non ci sono soluzioni che vanno bene per ogni tipo di rischio, perché ciascun tipo di rischio ha la sua specificità. Ad esempio, abbiamo già oggi nel campo sismico un sistema di monitoraggio soddisfacente, che nell'arco di due minuti fornisce le informazioni essenziali e nei successivi venti minuti grazie alla banca dati del servizio sismico è in grado di fare una proiezione su quello che può essere successo; in base a questa nozione si imposta l'intervento di protezione civile. Non c'è da migliorare molto da questo punto di vista, se non sotto il profilo di continui aggiornamenti tecnologici.

Analogamente, nel campo del rischio vulcanico il sistema di monitoraggio, che è affidato alla comunità scientifica attraverso una convenzione del Dipartimento di protezione civile, è più che sufficiente ai fini della prevenzione. Per quanto riguarda il rischio idrogeologico, invece, non solo dobbiamo potenziare in maniera significativa il monitoraggio, ma logica vuole che la gestione delle reti di monitoraggio, che sono capillarmente diffuse sul territorio, avvenga attraverso le strutture regionali, tant'è vero che il decreto legislativo n. 112 più volte ricordato prevede il trasferimento alle regioni delle strutture periferiche dei servizi tecnici, proprio per potenziare questa funzione.

A conclusione di tutto questo, ovviamente, c'è una struttura efficiente per la gestione dell'intervento di soccorso quando la calamità si verifica, ma che rispetto all'organizzazione attuale cura particolarmente la fase della prevenzione anche sotto il profilo di un eventuale intervento di soccorso. Va sottolineato un paradosso insito nella normativa attuale. Immaginiamo che il sistema di monitoraggio, laddove funziona, ci indichi l'imminenza di un fenomeno pericoloso: ovviamente, mobilitiamo in anticipo il Corpo nazionale dei vigili del fuoco e altre strutture, ma se poi l'evento non si verificasse, sorgerebbero numerosi problemi con la Corte dei conti, perché sarebbe difficile giustificare un intervento preventivo che non è riconosciuto dalla normativa in vigore. C'è dunque bisogno di un mutamento culturale, ed è in corso una discussione approfondita su questa materia.

L'ipotesi che personalmente prediligo, perché mi sembra quella in grado di garantire i migliori risultati, è la costituzione di un'agenzia di

protezione civile autonoma, dotata di capacità organizzativa, di rapidità di potere decisionale, di capacità di spesa anche decentrata immediata. Questa agenzia dev'essere in grado di svolgere tutte le funzioni operative sia dell'attuale Dipartimento di protezione civile sia dell'attuale direzione presso il Ministero dell'interno. Dovrebbe comprendere, quindi, tutte e tre le anime fondamentali: in primo luogo, tutte le competenze operative del Dipartimento, compreso il ricorso a mezzi aerei; in secondo luogo, tutte le competenze operative del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, che noi vedremmo come unica significativa struttura presente sul territorio ed al quale vorremmo dare maggiori competenze rispetto a quelle che attualmente ha nella pianificazione e gestione delle emergenze. Riteniamo infatti che sia l'unica struttura tecnica capillarmente presente sul territorio, anche se tale presenza dovrebbe essere progressivamente aumentata anche attraverso la valorizzazione del volontariato nei Vigili del fuoco. In terzo luogo, infine, i servizi tecnici nazionali, che rappresentano il principale punto di riferimento dal punto di vista conoscitivo e del monitoraggio, dovrebbero a nostro giudizio far parte della medesima struttura organizzativa.

Una preoccupazione che è stata manifestata in queste settimane era che il Dipartimento dei servizi tecnici nazionali potesse essere smembrato e che i singoli servizi venissero collocati presso l'uno o l'altro Ministero. Credo che tale eventualità debba essere scongiurata, per motivi che mi sembrano abbastanza ovvi: basta guardare alla loro funzione, al loro ruolo, a chi utilizza di più il loro lavoro e promuove di più il loro impiego per concludere che il sistema della protezione civile è in effetti quello che meglio e più di ogni altra struttura ministeriale oggi si avvale dei servizi tecnici nazionali.

Lo schema organizzativo, quindi, è quello di un'agenzia nazionale che ovviamente deve collaborare giorno per giorno con le strutture regionali. In tale contesto dovrebbero essere riviste anche le competenze dei prefetti, che secondo noi, in analogia a quanto avviene per l'ordine pubblico e la sicurezza, dovrebbero rimanere come struttura fondamentale di riferimento dell'azione complessiva di Governo, senza avere compiti operativi diretti. Come per l'ordine pubblico e la sicurezza c'è una figura tecnica che si chiama questore e che gestisce le fasi operative, così riteniamo necessaria una figura operativa impegnata a tempo pieno su tali questioni e la individuiamo nel comandante provinciale dei Vigili del fuoco. Vorremmo quindi che il Corpo nazionale dei vigili del fuoco gestisse più direttamente queste funzioni operative sul territorio.

Ovviamente, va poi favorito – l'azione quotidiana della protezione civile, però, va proprio in questa direzione – un maggiore coinvolgimento delle strutture regionali e degli enti locali; questi ultimi a loro volta devono essere protagonisti della pianificazione e della gestione delle emergenze (i sindaci, infatti, devono svolgere un ruolo fondamentale), anche se si pone un problema culturale di preparazione e di maturazione.

Mi sembra che riguardo a questa idea (emersa, peraltro, anche nella Conferenza nazionale di protezione civile svoltasi un anno fa, nella quale tutto il mondo italiano è stato chiamato a discutere) rimanga il problema di chi eserciti la vigilanza politica su tale agenzia.

Abbiamo di fronte a noi due soluzioni, ognuna delle quali presenta vantaggi e svantaggi. L'orientamento di fondo è ormai quello che la Presidenza del Consiglio dei ministri si spogli della gestione di qualsiasi struttura, e che ad essa venga sottratta la vigilanza politica della materia.

In realtà, su tale questione avevo alcune perplessità – anche se capisco che, da un certo punto di vista, si possa giustificare questa scelta – perchè la protezione civile, per sua natura, soprattutto nelle emergenze, coordina non solo le proprie strutture, ma molti corpi operativi dello Stato: devono infatti essere coordinate le Forze armate, le strutture sanitarie e la Guardia di finanza. La dipendenza della Presidenza del Consiglio, pertanto, rendeva e ha reso anche in questo periodo più facile tale coordinamento rispetto alla difficoltà, anche psicologica, per la Difesa di farsi coordinare dal Ministero dell'interno o viceversa.

L'alternativa sarebbe quella di affidare tale vigilanza al Ministero dell'interno, in linea con le tradizioni di altri Stati europei: nel sistema italiano, però, ciò avrebbe qualche controindicazione, in particolare di carattere culturale, legata al fatto che la cultura della prevenzione e della preparazione all'emergenza – come ho evidenziato poc'anzi – è estranea al Ministero dell'interno; vorremmo evitare che prevalesse la cultura del soccorso; si tratta comunque di una questione molto delicata.

Il problema si può risolvere in parte, dotando quest'agenzia di un'effettiva e significativa autonomia. L'altra possibilità è quella che il Ministero da costituire (che possiamo denominare dell'ambiente e del territorio), che avrà un compito fondamentale anche nella riduzione del rischio, sia il riferimento per la struttura della Protezione civile; ciò avrebbe, innanzi tutto, il vantaggio di eliminare una volta per tutte il dualismo e i conflitti che affiorano quotidianamente tra la fine dell'azione della Protezione civile e l'inizio dell'azione ordinaria. In questo modo, almeno tali questioni verrebbero risolte.

Rispetto a questa soluzione – che, per certi versi, sarebbe quella più razionale ed intelligente – si nutre la preoccupazione che, poichè il Corpo nazionale dei vigili del fuoco dovrebbe confluire nell'agenzia (visto che ne rappresenta il braccio operativo fondamentale), si favorirebbe ancora di più il Ministero dell'interno il quale diventerebbe di fatto un «Ministero di polizia» e ciò potrebbe avere qualche controindicazione dal punto di vista politico generale.

PRESIDENTE. Ringrazio il sottosegretario Barberi, perchè con il suo intervento ha ulteriormente approfondito ed arricchito il quadro della situazione, sul quale apriremo il dibattito nella seduta di domani (al quale, ovviamente, invito anche il sottosegretario Barberi).

Come stabilito, pertanto, rinvio il seguito dell'audizione alla seduta antimeridiana di domani.

*I lavori terminano alle ore 9.50.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*

DOTT. VINCENZO FONTI

