

RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
MARIO CLEMENTE MASTELLA

La seduta comincia alle 9,30.

GIOVANNI DEODATO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 23 gennaio 2003.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Amoruso, Armani, Bonaiuti, Bono, Brancher, Colucci, Giancarlo Giorggetti, Manzini, Martino, Marzano, Mattarella, Mazzocchi, Molgora, Pecoraro Scania, Pecorella, Pescante, Pisanu, Rizzo, Scarpa Bonazza Buora, Tassone, Viespoli e Violante sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono settantasette, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Svolgimento di interpellanze e di interrogazioni (ore 9,37).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca lo svolgimento di interpellanze e interrogazioni.

(Mancata conferma di dirigenti della pubblica amministrazione preposti ad uffici dirigenziali di livello generale - nn. 2-00557 e 2-00560).

PRESIDENTE. Avverto che le interpellanze La Malfa n. 2-00557 e Gerardo Bianco n. 2-00560, che vertono sullo stesso argomento, saranno svolte congiuntamente (*vedi l'allegato A - Interpellanze e interrogazioni sezione 1*).

L'onorevole La Malfa ha facoltà di illustrare la sua interpellanza n. 2-00557.

GIORGIO LA MALFA. Signor Presidente, rinuncio ad illustrare la mia interpellanza.

PRESIDENTE. L'onorevole Bressa ha facoltà di illustrare l'interpellanza Gerardo Bianco n. 2-00560, di cui è cofirmatario.

GIANCLAUDIO BRESSA. Signor Presidente, rinuncio ad illustrare l'interpellanza Gerardo Bianco n. 2-00560, di cui sono cofirmatario.

PRESIDENTE. Il ministro per la funzione pubblica, avvocato Luigi Mazzella, ha facoltà di rispondere.

LUIGI MAZZELLA, *Ministro per la funzione pubblica*. Signor Presidente, il primo quesito formulato dagli interpellanti riguarda il numero dei dirigenti della pubblica amministrazione preposti ad uffici dirigenziali di livello generale che, in applicazione della legge n. 145 del 15 luglio 2002, non sono stati confermati nell'incarico che svolgevano precedentemente,

nonché la loro distribuzione tra i ministeri; a tale proposito si rende noto che i dirigenti delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, che a seguito della legge predetta non sono stati confermati nell'incarico precedentemente svolto sono 115 su un totale di 445, per una percentuale pari al 25,84 per cento. La distribuzione di tali soggetti tra i singoli ministeri è illustrata in una tabella che posso fare avere agli onorevoli interpellanti.

Il secondo quesito era volto a conoscere i criteri in base ai quali tali dirigenti non sono stati confermati nelle posizioni originarie, atteso che, per ammissione dello stesso Governo, «nessuna amministrazione dello Stato attualmente è in possesso di un sistema validato e funzionante di valutazione dei dirigenti» (direttiva della Presidenza del Consiglio dei ministri del 15 novembre 2001, recante «Indirizzi per la predisposizione della direttiva generale dei ministri sulle attività amministrative e sulla gestione per l'anno 2002»); a tal proposito si rende noto che l'articolo 3, comma 7, della legge n. 145 del 2002, ha previsto, in prima attuazione, una cessazione *ex lege* degli incarichi di livello dirigenziale generale in atto al sessantesimo giorno dall'entrata in vigore della stessa, introducendo nel sistema un automatismo normativo svincolato da ogni valutazione dell'operato del dirigente.

Il terzo quesito era volto a conoscere, nell'ambito complessivo dei dirigenti ai quali non è stato attribuito l'incarico in precedenza svolto, a quanti di essi sia stato conferito un altro incarico «di livello retributivo equivalente al precedente» (ai sensi dell'articolo 3, comma 7, quinto periodo, della legge n. 145 del 2002) ed a quanti, invece, un incarico di studio per mancanza di idonei posti di funzione e per carenza di idonee qualità professionali (ai sensi dell'articolo 3, comma 7, sesto periodo, della medesima legge); a tal proposito rendo noto che, nell'ambito dei 115 dirigenti non confermati, a 74 di essi è stato conferito un incarico equivalente, mentre a 41 un incarico di studio della

durata massima di un anno con tratta-

mento retributivo equivalente (la tabella mostra tale dato suddiviso per ciascun ministero).

La quarta domanda era volta a conoscere in base a quale valutazione sia stato stabilito il mancato possesso delle idonee qualità professionali quale presupposto per la non riconferma; come si è già detto poc'anzi, non era necessaria alcuna valutazione perché la legge ha stabilito la cessazione automatica di tutti gli incarichi di livello dirigenziale generale.

Il quinto quesito era volto a conoscere, nel caso di riattribuzione del precedente incarico ed attesa la scomparsa del termine minimo di durata dell'incarico individuale (come si evince dal nuovo articolo 19, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, novellato dall'articolo 3, comma 1, della legge n. 145 del 2002), per quanto tempo sia stato rinnovato l'incarico ed in base a quali criteri sia stata stabilita la durata dei singoli incarichi.

Il ministro propone il conferimento sulla base delle qualità professionali del dirigente e per una durata coerente con gli obiettivi dell'amministrazione. Infatti, la definizione della durata dell'incarico è una scelta assunta dall'organo di indirizzo politico in virtù delle esigenze organizzative dell'amministrazione e degli obiettivi da realizzare. Sulla base dei dati a disposizione del dipartimento della funzione pubblica, si può affermare che la durata degli incarichi varia in linea di massima dai cinque mesi ai tre anni, tempo massimo previsto dalla legge.

Si osserva, tuttavia, che nel caso di incarichi con durata inferiore ai 12 mesi si è trattato o di esigenze specifiche dell'amministrazione, puntualmente motivate nella proposta di conferimento, o di incarichi presso amministrazioni dove è in corso un processo di ridefinizione della struttura organizzativa. In ogni caso, la durata media degli incarichi di livello dirigenziale generale è di due anni. Nella tabella n. 1 è riportata la durata media degli incarichi per ogni singola amministrazione.

La stessa domanda riguarda il numero dei dirigenti che hanno effettuato un re-

cesso consensuale con l'amministrazione, ai sensi della vigente normativa contrattuale e legislativa. La risposta è che l'applicazione dell'articolo 3, comma 7, della legge n. 145 del 2002 non prevedeva il recesso consensuale per la cessazione degli incarichi. Tale istituto può essere stato utilizzato in alcuni casi per affidamenti di nuovi incarichi prima della scadenza prevista dalla legge. Ad esempio, al dipartimento della funzione pubblica, si sono verificati due casi di recesso consensuale con affidamento di altri incarichi di livello dirigenziale generale prima della scadenza prevista dalla legge.

Il settimo quesito riguarda il numero dei dirigenti di seconda fascia costretti alla rotazione prevista dall'articolo 3, comma 7, terzo capoverso, della legge ed in base a quali criteri tale rotazione sia avvenuta. Per quanto riguarda gli incarichi dirigenziali di seconda fascia, il citato articolo 3, comma 7, prevedeva, sempre in via transitoria, che le amministrazioni potessero procedere, entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge (la scadenza era il 6 novembre 2002), all'attribuzione di nuovi incarichi secondo il criterio della rotazione degli stessi e le connesse procedure previste dal contratto collettivo nazionale di lavoro. Decorso tale termine, gli incarichi si intendevano confermati. Per tali affidamenti di incarichi occorre premettere che sono le singole amministrazioni che provvedono ad emanare il relativo provvedimento (decreto direttoriale) ed a stipulare il contratto individuale con i dirigenti incaricati. Il dipartimento della funzione pubblica ha richiesto per l'aggiornamento della banca dati della dirigenza i dati relativi ai dirigenti di seconda fascia coinvolti nella rotazione, ma a tutt'oggi i dati non sono ancora pervenuti completamente.

L'ottavo quesito concerne la sorte del dirigente non confermato a cui sia stato attribuito l'incarico di studio della durata massima di un anno allo scadere dello stesso. Per quanto concerne il futuro *status* dei dirigenti titolari di incarico di studio, cioè i dirigenti ai quali non è stato confermato l'incarico di livello dirigenziale

generale per la durata massima di un anno con il mantenimento del precedente trattamento economico, la questione dovrà essere disciplinata nell'ambito del regolamento, in corso di predisposizione, di attuazione della legge n. 145 riguardante le modalità di funzionamento e di organizzazione delle amministrazioni dello Stato del ruolo dei dirigenti. Per detti dirigenti occorre, comunque, distinguere tra due fattispecie. I dirigenti appartenenti ancora al ruolo unico della dirigenza, a conclusione dell'incarico di studio, dovranno ricevere dalle amministrazioni nelle quali risulteranno inquadrati una proposta di incarico secondo le ordinarie procedure di conferimento degli incarichi dirigenziali previsti dall'articolo 19 del decreto legislativo n. 165 del 2001, tenendo conto della fascia di appartenenza, del *curriculum vitae* e delle esperienze professionali maturate da ciascun dirigente. In secondo luogo, per quanto riguarda i soggetti estranei all'amministrazione, titolari di incarichi dirigenziali non confermati che, prima del conferimento dell'incarico di studio, erano titolari di un rapporto di lavoro a tempo determinato ai sensi dell'articolo 19, comma sesto, del decreto legislativo n. 165 del 2001, al termine dell'attuale incarico di studio le amministrazioni non saranno obbligate a proporre né a conferire loro alcun incarico dirigenziale e, pertanto, il loro rapporto contrattuale di lavoro dirigenziale con l'amministrazione si considererà cessato ad ogni effetto di legge.

Il nono quesito concerne il numero dei dirigenti a cui, in base all'applicazione delle nuove norme, è stato conferito un incarico ai sensi dell'articolo 19, comma 5-bis (introdotto dall'articolo 3, comma 1, della legge n. 145 del 2002), con riferimento, distintamente, alle due fasce dei ruoli delle amministrazioni ed in base a quali criteri.

I dirigenti a cui sono stati conferiti incarichi dirigenziali di prima fascia, ai sensi dell'articolo 19, comma 5-bis, cioè i dirigenti provenienti da altre amministrazioni non facenti parte del ruolo unico (regioni, enti locali, enti pubblici non eco-

nomici) sono 11, pari al 2,47 per cento. Sono in corso di acquisizione i dati per gli incarichi di seconda fascia che, come detto sopra, sono gestiti direttamente dalle singole amministrazioni.

Nel decimo quesito si chiede a quanti dirigenti, in base all'applicazione delle nuove norme, sia stato conferito un incarico ai sensi dell'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, come sostituito dall'articolo 3, comma 1, della legge n. 145 del 2002, con riferimento distintamente alle due fasce dei ruoli delle amministrazioni, nonché di quali competenze tecnico-professionali siano in possesso e quali percorsi formativi abbiano sostenuto i dirigenti incaricati dall'esterno. I dirigenti a cui sono stati conferiti incarichi dirigenziali di prima fascia, ai sensi dell'articolo 19, comma 6, cioè professionalità esterne alle pubbliche amministrazioni, sono 31, pari al 7 per cento. Sono in corso di acquisizione i dati per gli incarichi di seconda fascia che, come detto sopra, sono gestiti direttamente dalle singole amministrazioni.

Nell'undicesimo quesito si chiede a quanti dirigenti di seconda fascia, in forza dell'applicazione delle nuove percentuali previste dall'articolo 19, comma 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001, come sostituito dall'articolo 3, comma 1, della legge n. 145 del 2002, sia stato conferito un incarico di ufficio generale ed in base a quali criteri. I dirigenti di seconda fascia ai quali è stato conferito un incarico di livello dirigenziale generale sono 146. In relazione ai criteri in base ai quali si è proceduto all'affidamento delle responsabilità di vertice, si osserva che ogni proposta del ministro competente concernente un incarico di livello dirigenziale generale è motivata in base alle specificità professionali del dirigente ed è corredata dal *curriculum* professionale. Tutti i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di affidamento di incarichi di livello dirigenziale generale sono verificati e registrati dalla Corte dei conti. Il controllo è esercitato anche sulle esperienze lavorative

e sulla professionalità del dirigente desunte dai *curriculum vitae* e dalla proposta del ministro.

Nel dodicesimo quesito si chiede quale sia la sorte del dirigente che non raggiunga l'accordo sulla parte retributiva attraverso la stipulazione del contratto individuale a seguito del provvedimento unilaterale emanato dall'amministrazione ai sensi dell'articolo 19, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, come sostituito dall'articolo 3, comma 1, della legge n. 145 del 2002, e in generale quale sarà la sorte dei dirigenti ai quali non verrà conferito un incarico, attesa l'abrogazione del ruolo unico delle amministrazioni dello Stato che prevedeva un meccanismo di messa a disposizione degli stessi dirigenti presso la Presidenza del Consiglio dei ministri nell'attesa di una nuova collocazione presso altre amministrazioni del ruolo unico. Laddove si verifichi il caso che un dirigente non firmi il contratto individuale per disaccordo sul trattamento economico, ciò può essere interpretato a tutti gli effetti come rinuncia all'incarico conferito. Tuttavia, al dipartimento della funzione pubblica non risulta alcun caso di rifiuto di firma del contratto individuale. Infatti, tutti i provvedimenti di conferimento di incarichi, ivi compresi quelli afferenti ad incarichi di studio, sono accompagnati dai contratti individuali firmati dai dirigenti.

Per quanto riguarda la possibilità che al termine dei contratti in corso ai dirigenti non venga attribuito un incarico di funzione, attesa la soppressione del ruolo unico della dirigenza che prevedeva un meccanismo di collocamento a disposizione della Presidenza del Consiglio dei ministri in attesa del nuovo incarico presso le amministrazioni del ruolo unico, la questione dovrà essere disciplinata nell'ambito del ricordato regolamento di organizzazione e di funzionamento del ruolo dei dirigenti delle amministrazioni dello Stato. Considerati, infatti, sia l'abrogazione legislativa dell'istituto del collocamento a disposizione della Presidenza del Consiglio sia la previsione contrattuale collettiva che riconosce il diritto all'incarico a tutti i dirigenti, il regolamento provvederà a di-

sciplinare il conferimento di altre tipologie di incarichi dirigenziali per dirigenti non titolari di uffici dirigenziali. Tali incarichi dovranno riguardare, come prevede la legge n. 145 del 2002, la realizzazione di specifici progetti, il coordinamento di apposite unità di supporto oppure incarichi di consulenza e di ricerca, compresi quelli eventualmente da svolgere presso gli organi collegiali degli enti pubblici in rappresentanza dell'amministrazione di appartenenza.

Nel tredicesimo quesito si chiede se il numero dei dirigenti dello Stato sia diminuito a seguito delle riforme di cui alla legge n. 59 del 1997 e, in particolare, a seguito del decentramento di funzioni dallo Stato alle regioni ed agli enti locali, nonché a seguito dei processi di privatizzazione ed esternalizzazione e se, contestualmente, siano state coerentemente incrementate le competenze, i poteri, l'autonomia e le responsabilità degli stessi dirigenti. Al riguardo si risponde che il numero dei dirigenti non è diminuito in quanto le riforme di cui alla legge n. 59 del 1997 possono avere comportato in alcuni casi la diminuzione dei posti di funzione dirigenziale, ma il numero dei dirigenti, anche a causa dell'istituto della messa a disposizione del ruolo unico, è rimasto pressoché invariato.

Nel quattordicesimo quesito dell'interpellanza si chiede come si intenda coprire, agli effetti finanziari, l'aggravio economico derivante dai nuovi incarichi dirigenziali, allo scadere dell'anno di studio dei dirigenti collocati in tale posizione in quanto non confermati ai sensi del ricordato articolo 3, comma 7, della legge n. 145 del 2002, atteso che il principio dell'invarianza di spesa (derivante dalla circostanza che la predetta legge di riforma non prevede copertura finanziaria specifica) costringerebbe l'amministrazione, nel caso di continuazione del rapporto dopo l'anno di studio, a retribuire due dirigenti per un unico posto coperto, a meno di non continuare a tenere indisponibili altrettanti incarichi dirigenziali complessivamente equivalenti sul piano finanziario, come prescritto, in sede di prima attuazione

della legge n. 145 del 2002, dall'articolo 3, comma 7 (cosiddetta compensazione). A tale riguardo occorre dire che l'incarico di studio previsto dall'articolo 3, comma 7, della legge n. 145 del 2002 rappresenta una tipologia di incarico del tutto transitoria. Una volta terminato l'incarico si dovrà rientrare nelle tipologie di incarichi previsti dall'articolo 19 del decreto legislativo n. 165 del 2001. Pertanto a tali dirigenti, appartenenti al ruolo unico di prima e di seconda fascia, ciascuna amministrazione dovrà conferire un incarico dirigenziale tra quelli disponibili e vacanti nella dotazione organica e in relazione al posto di funzione conferito sarà corrisposto il relativo trattamento economico, che sarà quindi coperto con le risorse finanziarie disponibili in bilancio a copertura della spesa ordinaria prevista per tutti i posti di funzione dirigenziale compresi nella dotazione organica di ciascuna amministrazione.

Nel quindicesimo quesito dell'interpellanza si domanda se, in questa seconda ipotesi, non sia altamente pregiudizievole per il buon andamento della pubblica amministrazione protrarre la situazione di congelamento e di mancata copertura di posti di funzione dirigenziale, che deve essere necessariamente transitoria per non incidere sull'efficienza e sull'efficacia dell'azione amministrativa. Al riguardo si può dire che sarebbe sicuramente pregiudizievole per il buon andamento della pubblica amministrazione mandare a regime la disciplina transitoria di copertura finanziaria degli incarichi di studio, prevista dall'articolo 3, comma 7, della legge n. 145 del 2002. Pertanto le amministrazioni e in particolare i ministri dovranno tenere conto che al termine dei predetti incarichi i dirigenti di studio avranno diritto ad avere un incarico di cui all'articolo 19 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Nel sedicesimo quesito si chiede quale sia il numero dei dirigenti della pubblica amministrazione che godono di contratti individuali ripartiti per ministero. Al riguardo si può dire che tutti i dirigenti hanno contratti individuali per la disciplina del trattamento economico.

Nel diciassettesimo quesito dell'interpellanza si chiede quali siano i livelli netti di stipendio e gli oneri lordi per lo Stato derivanti dalla stipulazione dei contratti di lavoro individuali dei dirigenti e, in particolare, a quanto ammontino gli stipendi, ivi compreso il trattamento accessorio, dei capi dipartimento, dei segretari generali dei ministeri, dei capi degli uffici legislativi dei ministeri e dei dirigenti preposti ad ufficio dirigenziale generale, ivi compresi quelli nominati ai sensi dell'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, per i quali è prevista la corresponsione di un'indennità aggiuntiva al trattamento fondamentale ed accessorio. Al riguardo si fa presente che per quanto riguarda la misura del trattamento economico dei dirigenti con incarico di livello dirigenziale generale, dei capi dipartimento e dei segretari generali delle amministrazioni dello Stato, l'entità complessiva del trattamento economico varia da amministrazione ad amministrazione, in relazione alle disponibilità finanziarie del fondo di ciascuna amministrazione. Tuttavia, a titolo esemplificativo, e prendendo in considerazione un'amministrazione con risorse consistenti come il Ministero dell'economia e delle finanze, il trattamento complessivo medio di un dirigente con incarico di livello dirigenziale generale corrisponde a circa 147 mila euro annui, mentre quello di un capo dipartimento ammonta a circa 261 mila euro annui. Invece per l'incarico di capo dipartimento conferito ad un soggetto estraneo alla pubblica amministrazione e per il quale l'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001 prevede la corresponsione di un'indennità aggiuntiva, il trattamento economico complessivo ammonta a circa 490 mila euro annui. Qualora invece si prendesse in considerazione un'amministrazione con minori disponibilità di fondi, quale il Ministero per i beni e le attività culturali, il trattamento economico complessivo di un dirigente con incarico dirigenziale generale ammonta a circa 125 mila euro annui.

Per quanto riguarda i capi di Gabinetto, le retribuzioni possono variare a

seconda delle amministrazioni; mediamente, le loro retribuzioni si attestano sui 190 mila euro lordi all'anno.

In ogni caso, tutti i contratti individuali degli incarichi dirigenziali di livello generale, unitamente ai decreti di conferimento di incarichi ed ai *curricula*, sono stati trasmessi dai miei uffici alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica.

L'ultimo punto chiede quali siano i criteri sulla base dei quali il Governo e i singoli ministri hanno quantificato tali remunerazioni contrattuali.

Il contratto collettivo fissa direttamente la misura del trattamento economico fondamentale (stipendio e retribuzione di posizione di parte fissa), mentre demanda a provvedimenti di ciascuna amministrazione l'istituzione e il finanziamento di appositi fondi per la retribuzione di posizione di parte variabile e per la retribuzione di risultato dei dirigenti.

In particolare, ciascuna amministrazione, in relazione alle risorse finanziarie destinate annualmente al finanziamento di tale fondo, predetermina i valori economici delle posizioni dirigenziali previste dai rispettivi ordinamenti, tenendo conto di parametri connessi alla collocazione dell'ufficio dirigenziale e alla struttura amministrativa, alla complessità organizzativa dell'ufficio, al livello di responsabilità gestionale interna ed esterna delle funzioni dirigenziali. In relazione a tali parametri, dunque, ogni amministrazione provvede a graduare gli uffici dirigenziali così da determinare il valore economico di ciascuna posizione dirigenziale che, peraltro, risulta soggetto a revisione soltanto in relazione alle mutate disponibilità del fondo ed all'eventuale variazione del livello dell'ufficio dirigenziale.

PRESIDENTE. L'onorevole La Malfa ha facoltà di replicare per la sua interpellanza n. 2-00557.

GIORGIO LA MALFA. Signor Presidente, in primo luogo desidero ringraziare il ministro per la funzione pubblica della precisione con la quale ha voluto rispondere alle domande contenute nella mia

interpellanza e per la cura con cui ha provveduto a questa risposta.

Naturalmente, una valutazione delle informazioni che il ministro ha reso richiederà un esame che mi riservo di svolgere anche alla luce delle tabelle allegate alla comunicazione. Attendo anche — sulla base di quanto il ministro ha affermato — ulteriori informazioni relative all'effetto prodotto sui dirigenti della seconda fascia.

Inoltre, vorrei attirare l'attenzione del ministro su altri casi di funzionari pubblici che non appartenevano alla dirigenza, né di prima né di seconda fascia, e che sono stati poi inclusi in questo tipo di provvedimenti con profili di legittimità che a me risultano oscuri. Mi riferisco, ad esempio, alla commissione VIA (valutazione di impatto ambientale) con riferimento alla quale il ministro dell'ambiente, con provvedimento che fa riferimento ad un articolo della cosiddetta legge Frattini, ha rimosso 23 dei 35 membri di tale commissione, nonostante le procedure e il momento della nomina, *ictu oculi*, non giustificassero l'applicazione delle suddette norme. Quindi — signor ministro — nel ringraziarla, resto in attesa di ulteriori elementi nella forma che il Governo riterrà più opportuna. Posso anche presentare un'ulteriore interpellanza ad integrazione della prima oppure attendere semplicemente i dati dell'esecutivo.

A questo punto, intendo svolgere qualche osservazione sui dati più significativi che il ministro ha comunicato e che consentono già da adesso, senza ulteriore esame, alcune considerazioni.

Il ministro ha affermato che circa 115 dirigenti di prima fascia, su un totale di 445, non sono stati confermati (circa il 26 per cento). Si tratta di una cifra imponente; dunque, nella pubblica amministrazione italiana, un quarto degli alti dirigenti è stato rimosso e, tra l'altro, di questi una parte è stata destinata ad altro incarico e una altra parte molto consistente è in attesa di un altro incarico. Si tratta di soggetti che sono stati accantonati, che costano alla pubblica amministrazione e che non sappiamo quale destinazione avranno.

Un elemento di questo genere, vale a dire che un quarto degli alti dirigenti dello Stato vengano rimossi e che, in futuro, possano essere rimossi al termine dei due o tre anni — è la durata media degli incarichi che sono stati conferiti —, introduce una componente di tale precarietà nella pubblica amministrazione da domandarsi quale sia lo stato d'animo della pubblica amministrazione e dei dirigenti dello Stato in questo momento. Attraverso la legge Bassanini e la sua estensione — la cosiddetta legge Frattini — abbiamo cambiato non per il meglio, a mio avviso, introducendo una condizione di assoluta precarietà che è parente dell'arbitrio. Il senso che abbiamo dato agli alti dirigenti dello Stato è che la loro sorte è affidata, non alle leggi, ai contratti collettivi o alle regole, ma all'arbitrio e alla decisione arbitraria dei capi delle amministrazioni.

Signor ministro, questa preoccupazione, che del resto ho visto da lei esposta in una sua dichiarazione alla stampa, che condivido pienamente, è rafforzata dalla tabella successiva, nella quale lei ci fornisce le indicazioni relative alla durata degli incarichi che sono stati conferiti. La legge delega di cui stiamo parlando consente, a mio avviso, un periodo troppo breve di tre anni: questo vuol dire, che nell'ambito della durata delle attività di una legislatura e di un ministero, il dirigente pubblico è assoggettato ad una conferma intermedia, oltre che ad una nomina iniziale. Ma questo vuol dire mettere i dirigenti della pubblica amministrazione in una condizione di tale precarietà da minarne il loro senso di indipendenza. Come possono opporsi, in base alla legge, ad una proposta del ministro o del Gabinetto del ministro, se essi sanno di essere soggetti ad una conferma che non avverrà al termine della legislatura ma avverrà, addirittura, a metà della legislatura? Oltretutto, il ministro ci ha detto che la durata media degli incarichi conferiti è di due anni: ciò vuol dire che qualcuno avrà ottenuto un incarico di tre anni e qualcuno avrà ottenuto un incarico di sei mesi, di un anno o di un anno e mezzo.

Credo che il Parlamento debba intervenire. Fra l'altro, poiché questa legislazione è figlia di un'iniziativa dell'allora maggioranza, attraverso l'onorevole Bassanini, sviluppata dal nostro ex ministro della funzione pubblica, onorevole Fratini, credo ci siano le basi perché il Parlamento, nel suo insieme, riconsideri con molta serietà questo problema e si domandi se non sia stata imboccata una strada non solo pericolosa ma — se mi si consente — pernicioso per il funzionamento della pubblica amministrazione nel nostro paese.

Signor Presidente, la terza considerazione, con la quale concludo, riguarda la questione degli stipendi. Stiamo parlando di una decisione, risalente, forse, non alla scorsa legislatura ma a quella ancora precedente, con la quale, come dice il ministro, sono stati introdotti i contratti individuali per i pubblici dirigenti. Mi rivolgo ai colleghi della Camera: è possibile immaginare una condizione in cui la pubblica amministrazione preveda trattamenti diversi per la stessa funzione dirigenziale? Infatti, se essa è svolta in un ministero con ampie risorse, come dice il ministro — non so, ad esempio, il Ministero dell'economia e delle finanze —, si può arrivare a stipendi di cui dirò fra un istante; se, invece, ci si trova in un'amministrazione che ha meno fondi, ma che è altrettanto rilevante — come, ad esempio, il Ministero per i beni e le attività culturali citato dal ministro —, un alto dirigente, il quale svolge una funzione equivalente a quella che può espletare un dirigente delle finanze e di pari importanza per la vita del nostro paese, sa che non potrà andare oltre un certo limite, perché il suo stipendio è regolato non dalle norme generali della pubblica amministrazione ma da certi fondi di cui non si capisce quale sia la natura, come vengano costituiti e così via.

Constato che — si tratta di informazioni contenute nel documento fornito dal ministro — nell'ambito di un ministero il trattamento complessivo può raggiungere, addirittura, i 490 mila euro annui, che equivalgono ad un miliardo di lire, e che, invece, altri dirigenti hanno un tratta-

mento annuo di 125 mila euro, vale a dire di 250 milioni di lire. Ma è possibile pensare che, nell'ambito della pubblica amministrazione, il trattamento dei dirigenti o degli impiegati possa arrivare ad una differenza pari a quattro volte l'uno rispetto all'altro?

In quale condizione si trovano i dipendenti impiegatizi del ministero sapendo che il capo, poiché proviene dall'esterno sulla base di una nomina politica fatta dal Governo, guadagna un miliardo di vecchie lire l'anno, mentre essi guadagnano due milioni di lire al mese, se va bene? In quale condizione è stata posta nel corso degli anni la pubblica amministrazione del nostro paese? Come possiamo pensare che questa pubblica amministrazione possa nella sostanza rispettare i principi costituzionali a cui, del resto, signor ministro, lei ha fatto giustamente riferimento in quella dichiarazione da me citata, per cui « i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della nazione », secondo l'articolo 98 della Costituzione, e « i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione », secondo l'articolo 97 della Costituzione? Onorevoli colleghi, abbiamo noi assicurato la possibile realizzazione di questi articoli della Costituzione con questa legislazione che non riforma la pubblica amministrazione, ma la dissolve, la sfascia e introduce un elemento di assoluto arbitrio e di insicurezza nell'ambito della pubblica amministrazione?

Quindi, raccolgo con molto piacere il proposito, che il ministro ha esposto in altra sede e che oggi non ha avuto occasione di ripetere, che credo rappresenti pienamente il suo pensiero di rivedere profondamente questa materia. Occorre fare un passo indietro, che è indispensabile, e mi auguro che tutto il Parlamento e tutte le parti politiche vogliano associarsi a uno sforzo per rimettere ordine in una materia che altrimenti sarebbe davvero fonte di conseguenze nefaste per il funzionamento del nostro paese.

PRESIDENTE. L'onorevole Bressa ha facoltà di replicare per l'interpellanza, Gerardo Bianco n. 2-00560, di cui è co-firmatario.

GIANCLAUDIO BRESSA. Signor Presidente, anzitutto desidero ringraziare il ministro per la tempestività con cui ha reso al Parlamento la risposta alla nostra interpellanza. In qualche modo, la sua risposta di quest'oggi anticipa quella che dovrà essere la relazione che il Governo dovrà fare al Parlamento di qui a qualche settimana. Come lei, signor ministro, sicuramente avrà avuto modo di verificare dagli atti parlamentari, al momento dell'approvazione della legge n. 145 del 2002 fu presentato un ordine del giorno, che fu accettato dall'allora ministro Frattini, sull'opportunità che il Governo, dopo 180 giorni dalla pubblicazione della legge, riferisse al Parlamento sulla prima fase di applicazione della legge n. 145 del 2002. Pertanto, le risposte che ci sono state fornite quest'oggi a mio modo di vedere rappresentano soltanto un'anticipazione di quella che sarà una relazione più dettagliata e motivata. Colgo anche l'occasione per augurare buon lavoro al ministro nella sua attività futura di Governo in una materia così delicata...

PRESIDENTE. Un augurio di buon lavoro ritardato.

GIANCLAUDIO BRESSA. È ritardato perché è la prima volta che ho occasione di poterglielo fare. La cortesia non ha tempo, signor Presidente, se è sincera.

PRESIDENTE. Ha ragione.

GIANCLAUDIO BRESSA. Nel mio caso lo è davvero perché so che il compito che spetta al ministro è sicuramente arduo.

Venendo al merito della risposta, io l'ho trovata del tutto insoddisfacente, anche se estremamente interessante. È del tutto insoddisfacente perché anch'io, come l'onorevole La Malfa, in qualche modo mi ero illuso che l'intervista che lei aveva reso al *Corriere della Sera* il 20 gennaio potesse,

visto che lei oggi era qui presente in aula, farci avere alcune anticipazioni dell'idea che lei, anche se succintamente, ha espresso in quell'occasione, di voler riformare la legge che regola l'alta dirigenza. Probabilmente, questa poteva non essere la sede propria, ma i dati che lei ci ha fornito — ed è questo l'elemento di interesse — dimostrano il totale fallimento della riforma del ministro Frattini, perché molte delle risposte che lei ci ha dato, sicuramente corrette ed interessanti, non riescono a nascondere, però, quella che è la realtà. Faccio alcuni esempi per spiegarvi meglio.

Alla nostra domanda circa i criteri che sono stati seguiti per arrivare alla rimozione e allo spostamento dei dirigenti, lei ha risposto che non c'è nessun sistema di valutazione, dicendo anche che comunque non era necessario visto che la legge prevede una cessazione *ex lege*.

Lei è sicuramente al corrente che la questione — che noi avevamo, in qualche modo, contestato anche sul piano della correttezza costituzionale — è già oggetto di un contenzioso che ritengo dal punto di vista giurisprudenziale molto interessante, ma rovinoso dal punto di vista dell'efficienza della pubblica amministrazione. Infatti, fintanto che la Corte non si pronuncerà sulla correttezza costituzionale di questa procedura, noi avremo una pubblica amministrazione che vivrà nell'incertezza. Come lei stesso ricordava nell'intervista che l'onorevole La Malfa ed io richiamavamo poc'anzi, una delle caratteristiche fondamentali di qualsiasi sistema di pubblica amministrazione è data dalla certezza e dalla continuità della propria azione.

Noi ci troviamo di fronte ad una legge che ha scassato all'origine un meccanismo fondamentale. Proprio questa cessazione *ex lege* è all'origine del meccanismo di spoliamento che è stato messo in atto dalla legge Frattini che, da questo punto di vista, ha profondamente innovato in negativo le riforme che erano state attuate nella passata legislatura. Infatti, nella passata legislatura, se di spoliamento si poteva parlare, questa riguardava solo pochissime figure

di altissimo vertice della pubblica amministrazione, cioè una quarantina di persone.

Signor ministro, i dati che ella ci ha fornito quest'oggi dimostrano come si sia andati molto al di là di queste quaranta figure di vertice. Lei parla di 115 spostamenti, cessazioni di incarico ma, debbo dire la verità, a questi, probabilmente, dovrebbero essere aggiunti anche tutti quegli incarichi che sono stati attribuiti con una scadenza molto breve; lei stesso ricordava che molti di questi incarichi hanno avuto un rinnovo di pochi mesi dovuto ad esigenze insopprimibili dell'amministrazione di riferimento. Ebbene, vedremo poi che fine faranno tutti questi incarichi; comunque risulta complicato immaginare di poter responsabilizzare un dirigente che deve svolgere compiti e raggiungere obiettivi di risultato concedendogli poche settimane di tempo. Quindi, anche se tutti questi dirigenti confermati per qualche mese non rientrano in un'ipotesi di spoliazione anticipata, sicuramente ci troviamo in una situazione di precarizzazione che, senza dubbio, non aiuta l'efficienza complessiva del sistema.

Tornando al discorso che avevo iniziato ad affrontare, la debolezza totale ed assoluta di questo meccanismo di riforma è stata quella di aver seguito una logica tutta politica e non, invece, di intervento efficace per la pubblica amministrazione. Non voglio nascondermi dietro i fili d'erba e debbo dire che, anche se si sono verificati alcuni eccessi ed errori commessi dal precedente Governo nella sua fase terminale e che avevano portato a delle nomine che oggi, sicuramente, non mi sento di condividere — come non mi sono sentito di dividerle ieri quando la sinistra era al Governo —, non si giustifica una reazione di questo genere. A fronte di una valutazione esagerata ed erronea — probabilmente derivante anche dal fatto che la legge di riforma conteneva degli elementi che, sicuramente, dovevano essere corretti —, anziché correggere questi elementi, si è voluto ulteriormente scassare il sistema. Non esiste un sistema di pubblica amministrazione che possa reggere interventi

così pesanti, che si susseguono l'uno dietro l'altro in uno spazio di tempo così limitato.

Mi rendo conto di continuare ad aprire parentesi ma, tornando al ragionamento iniziale che volevo svolgere, debbo dire che la debolezza di questa legge è stata quella di aver fatto prevalere la logica politica di spoliazione sulla logica di efficienza del sistema. Come si può immaginare di cambiare dei dirigenti se non vi è nessun sistema di valutazione? Inoltre, questo è stato fatto *ex lege*, attraverso un provvedimento che, essendo stato impugnato, creerà molti problemi alla pubblica amministrazione e che, da un punto di vista di politica culturale, non si può giustificare in nessun caso. Questo significa terremotare alle origini la certezza, la stabilità e, quindi, l'imparzialità della pubblica amministrazione. Onorevole La Malfa, ho apprezzato molto le cose che lei ha detto oggi, ma le avrei apprezzate di più se lei le avesse dette quando abbiamo discusso della legge di riforma. Avevamo presentato un testo di minoranza — di cui io ero il relatore — che non ha visto il suo consenso; in quel testo vi erano contenute le cose che lei quest'oggi ha detto.

Sono contento che lei abbia detto queste cose stamattina perché ciò sta a significare che il Parlamento avrà l'occasione per ripensare profondamente questo sistema. È una convinzione che mi deriva anche dalle parole che lei, signor ministro, ha pronunciato molto saggiamente, a mio modo di vedere, in quella famosa intervista che è pregevole anche per un altro aspetto (faccio riferimento al tema da lei affrontato delle istituzioni pubbliche indipendenti). Si tratta di un termine sicuramente preferibile a quello di *authority*, che lascia immaginare, a differenza di quanto trapelato dalla commissione Frattini, un suo diverso approccio al tema che condivide pienamente perché lei affronta la questione, dicendo che le istituzioni pubbliche indipendenti devono essere davvero tali e, quindi, devono essere caratterizzate da procedure di nomina che davvero garantiscano questa imparzialità.

Ho aperto questa parentesi perché ci troveremo da qui a qualche settimana ad affrontare il tema del conflitto di interessi ed in merito al ruolo di queste autorità (oggi si utilizza questo termine, ma in futuro si parlerà di istituzioni pubbliche indipendenti) le modalità con cui verranno nominate saranno decisive per garantire davvero l'efficacia della loro azione rispetto ad un tema così delicato come quello del conflitto di interessi.

Chiudo la parentesi, esprimendo un'ultima valutazione: mi auguro, signor ministro, che dalle parole che lei ha lasciato intendere nell'intervista più volte richiamata si possa immaginare, a partire dalla discussione sulle comunicazioni che il Governo darà a questa Camera, di riaprire questa pagina, non per innestare un nuovo processo di riforma a così poche settimane di tempo (non a caso parlo di settimane) dall'ultimo intervento del luglio scorso, ma perché davvero questo Parlamento, superata la sbornia post-elettorale che ha caratterizzato la Casa delle libertà, riaffronti seriamente e convenientemente la questione della pubblica amministrazione.

Le riforme poste in essere nella passata legislatura si proponevano l'obiettivo di modernizzare la pubblica amministrazione, di avvicinare il nostro sistema a quei modelli di tipo anglosassone che hanno registrato interessanti risultati sul piano della pubblica amministrazione, sapendo che il nostro paese non si trova nelle condizioni del Regno Unito o degli Stati Uniti d'America. Pertanto, alcune forzature, più intellettuali che pratiche, presenti in quel meccanismo debbono e possono essere corrette nella direzione di garantire al massimo l'autonomia, l'indipendenza, la responsabilità e la professionalità nella pubblica amministrazione perché in gioco non vi è il destino di un ministro o di un sottosegretario che può promuovere o allontanare persone più o meno simpatiche. Vi è un pezzo di storia repubblicana che deve vedere restituita la dignità che con la legge Frattini è stata pesantemente calpestata. Credo che questo ragionamento sia utile non per la maggioranza o per l'opposizione, ma per il paese.

Ricordo, e con ciò concludo il mio intervento, che nella passata legislatura sull'azione riformatrice vi è stato il consenso di larghissima parte del Parlamento e non la contrapposizione su due fronti della maggioranza e dell'opposizione; vi è stato larghissimo consenso.

L'allora deputato di minoranza Frattini ha più volte e ripetutamente votato a favore delle proposte dell'allora ministro Bassanini. Io mi auguro che con il suo ingresso al Governo e con la sua azione riformatrice questo clima possa essere ripreso, non nell'interesse suo o della minoranza, ma nell'interesse complessivo della pubblica amministrazione e, quindi, del paese.

La ringrazio comunque per la precisione e per la tempestività con cui ha reso la risposta, anche se la mia insoddisfazione è del tutto evidente da quanto ho affermato.

(Utilizzo delle ordinanze di protezione civile anche per i grandi eventi - nn. 2-00446 e 2-00451)

PRESIDENTE. Avverto che le interpellanze Realacci n. 2-00446 e Violante n. 2-00451, che vertono sullo stesso argomento, saranno svolte congiuntamente (*vedi l'allegato A - Interpellanze e interrogazioni sezione 2*).

L'onorevole Realacci ha facoltà di illustrare la sua interpellanza n. 2-00446.

ERMETE REALACCI. Signor Presidente, l'oggetto dell'interpellanza è duplice e l'argomento specifico.

Nell'ordinanza del Consiglio dei ministri n. 3199 del 24 aprile 2002, che faceva seguito alla legge del 9 novembre n. 401 del 2001, si prevedeva la possibilità di utilizzare le procedure straordinarie della protezione civile non solo per la partita dei grandi eventi, cosa di cui parlerò brevemente successivamente (ascolterò al riguardo con attenzione il punto di vista del Governo), ma anche, in particolare, per quanto riguarda una serie di opere che erano previste nella struttura della prote-

zione civile di Castelnuovo di Porto che rappresenta un piccolo grande paradosso italiano della protezione civile.

Infatti, il centro nazionale da cui si governa il sistema di protezione civile è collocato in un'area di prima esondazione del Tevere e con questa ordinanza sarebbe stato possibile procedere ai lavori in quell'area, ad aumenti di cubature e alla perpetuazione di questa struttura, collocata in un'area in cui non poteva essere costruita. Non è un caso unico in Italia; altre strutture di protezione civile — nell'area fiorentina o a Crotone — sono collocate in luoghi in cui non era possibile costruirle.

Sembra quasi una beffa il fatto che venissero utilizzati poteri straordinari della protezione civile in relazione al semestre italiano di presidenza dell'Unione europea per realizzare i lavori in un'area che, già nel passato, era stata segnalata come una contraddizione della politica di protezione civile, a suo tempo seguita. Mi sembra che a questo errore si sia posto riparo, nel senso che quella parte dell'ordinanza è stata annullata.

Pertanto non si dovrebbe procedere per quella via ai nuovi lavori; rimane tuttavia aperto l'altro oggetto delle richieste di chiarimenti al Governo costituito dall'esasperata estensione della possibilità da parte della protezione civile di operare in condizioni di straordinarietà — condizioni che nessuno nega quando siamo di fronte a calamità naturali e alla necessità di agire — anche per quanto riguarda eventi ampiamente prevedibili, affrontabili anche con strumenti ordinari e, in ogni caso, non ricadenti nell'ambito stretto e filologico di descrizione delle attività di protezione civile.

Per giunta, il forte sospetto — anzi la certezza — che noi abbiamo è che anche gli stessi fondi della protezione civile siano in parte destinati ad operare in direzione di questi grandi eventi, generando quindi una situazione di grande delicatezza ed importanza, come è ovvio per tutti, per la sicurezza del paese; si tratta di una sorta di distorsione istituzionale ed anche di distrazione della qualità dell'intervento

verso azioni non organiche rispetto alle missioni delle strutture di protezione civile.

PRESIDENTE. L'onorevole Ruzzante ha facoltà di illustrare l'interpellanza Violante n. 2-00451, di cui è cofirmatario.

PIERO RUZZANTE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, anche l'interpellanza da noi presentata verte sull'argomento affrontato dall'onorevole Realacci. Noi riteniamo che la disciplina introdotta dal decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito dalla legge 9 novembre 2001 n. 401, che ha rivisto la normativa in materia di protezione civile disciplinata precedentemente dalla legge 24 febbraio 1992, n. 225, sia alquanto contraddittoria.

Tale normativa prevede, fra gli ambiti di intervento tipici dell'azione di detta struttura — stiamo parlando della protezione civile —, anche quelli rientranti nella categoria dei grandi eventi, senza disporre alcunché di preciso per quanto attiene alla definizione di detta categoria.

Noi riteniamo questa una innovazione indeterminata ed impropria. Nella sostanza il Presidente del Consiglio dei ministri interpreta in maniera estensiva il dispositivo di cui all'articolo 5, comma 1 dell'articolo 5-*bis* comma 5 del citato decreto-legge ed è stato già utilizzato il contenuto di questa legge per manifestazioni e cerimonie istituzionali o religiose, da tempo programmate e definite, in tal senso assolutamente non attribuibili alla categoria delle situazioni straordinarie.

Riteniamo vi sia una contraddizione palese con quanto disposto dall'articolo 5 della legge 225 che prevede il ricorso, in via solo eventuale, allo strumento dell'ordinanza presidenziale e solo qualora si configurino imminenti ed imprevisi gravi rischi per la sicurezza delle persone e delle cose o ci si trovi nella circostanza in cui si siano già verificati gravi effetti sulle popolazioni e sul patrimonio.

Si può prevedere, proprio in virtù del conseguimento del bene primario dell'incolumità delle persone e delle cose realmente minacciate o compromesse da

eventi straordinari, la deroga alle disposizioni della legislazione vigente, tuttavia, sempre nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico. Questo dice la legge n. 225 del 1992.

In questo caso, ci troviamo di fronte ad un utilizzo assolutamente estensivo della legge n. 401 del 2001. Nel momento in cui si è dichiarato « grande evento » il semestre di Presidenza italiana dell'Unione europea, previsto dal decreto presidenziale del 20 marzo 2002, con ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri del 24 aprile del 2002, e si è provveduto a disciplinare l'organizzazione degli interventi strutturali ed infrastrutturali relativi al citato semestre — sto parlando di un semestre, quindi le iniziative e le manifestazioni che si terranno nel corso di questo periodo saranno molteplici —, esso viene considerato quasi alla stregua di una calamità prodotta da eventi naturali e comunque di carattere improvviso e imprevedibile.

Sappiamo tutti che il semestre di Presidenza italiana dell'Unione europea è un evento di cui siamo a conoscenza da alcuni anni e che quindi non può essere assolutamente inserito nell'ambito dell'imprevedibilità. Siamo di fronte all'uso di uno strumento palesemente incongruo, che rappresenta una clamorosa novazione alla prassi di gestire per via legislativa l'organizzazione delle due precedenti Presidenze italiane dell'Unione europea (regolate con la legge n. 208 del 1984 e con il decreto-legge 12 gennaio 1996, n. 13). Quindi, precedentemente non è stato utilizzato lo strumento dell'ordinanza, bensì quello della legge e la stessa cosa è avvenuta con la legge 8 giugno 2000, n. 149, recante disposizioni per il vertice G8 a Genova.

Tutto questo risulta ancor più grave e sconcertante ove si consideri l'ampiezza della portata delle deroghe previste nell'applicazione della legge n. 401. Vorrei citare alcuni esempi concreti degli strumenti di quella legge che, in questo modo, possono essere utilizzati. Sostanzialmente, con questa ordinanza, si dà la possibilità al capo della protezione civile di avvalersi

di personale militare; potrà far fare agli uomini impiegati straordinari fino a 30 ore mensili *pro capite* oltre i limiti fissati; potrà avvalersi di consulenti ed esperti anche estranei alla pubblica amministrazione; potrà concludere contratti di servizi e forniture anche a trattativa privata, in deroga alla legge; potrà progettare delle opere a trattativa privata; si potranno attuare interventi urbanistici, prescindendo dalla valutazione di impatto ambientale e dalle disposizioni in materia paesaggistica, architettonica, archeologica, urbanistica, di tutela dei beni ambientali e culturali; si potranno fare espropri di pubblica utilità e occupare d'urgenza le aree espropriate senza particolari indagini o formalità e, se i proprietari non fossero soddisfatti dell'indennità, ciò non potrà pregiudicare gli effetti del provvedimento di occupazione né l'avvio delle opere. Tutto questo si fa passando per il fondo speciale della protezione civile: è sufficiente la dichiarazione di « grande evento » per poter operare senza vincoli, su tutto il territorio che viene definito dall'ordinanza e in deroga a qualsiasi legge!

Riteniamo che tutto questo abbia dell'incredibile. Crediamo sia assurdo pensare che queste deroghe possano essere così ampie. Oggi la protezione civile dipende di nuovo direttamente dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, da Berlusconi in persona. Voglio ricordare che, all'inizio della legislatura, non era così: il ministro dell'interno, onorevole Scajola, aveva la delega per questo settore, ma, da quando l'onorevole Pisanu è ministro dell'interno, la cosa non si è ripetuta e le deleghe oggi sono attribuite direttamente al Presidente del Consiglio, onorevole Berlusconi.

Ritengo che queste siano evidenti forzature.

La preoccupazione che vogliamo esprimere riguarda, anzitutto, la trasparenza e l'utilizzo eccessivo della locuzione « grande evento ». Ribadiamo, inoltre, anche la preoccupazione di fondo, già espressa dal collega Realacci, relativa al dipartimento della protezione civile: si va ad una ridefinizione delle funzioni e delle competenze della protezione civile che, inevitabil-

mente, ne attenuerà la missione, senza dubbio principale, di intervenire per dare soccorso a popolazioni colpite da eventi calamitosi e per evitare situazioni di pericolo o maggiori danni.

Su questa base, chiediamo al Governo se non ritenga di dover modificare l'ordinanza di cui trattasi prevedendo strumenti più idonei e più conformi ai principi generali dell'ordinamento e, in particolare, alle disposizioni della legge n. 225 del 1992, laddove il potere di ordinanza è riconosciuto solo come ultima *ratio* e, comunque, soltanto in caso di dichiarazione dello stato di emergenza. Chiediamo, altresì, di riformulare il contenuto dei provvedimenti emanati rifacendosi allo schema indicato dalla legge poc'anzi citata ed alle misure già adottate in occasione dell'organizzazione delle edizioni passate del medesimo evento. Qualora dovessero ravvisarsi necessità di deroghe, si dovrebbe comunque procedere d'intesa con gli enti territoriali interessati, i quali vengono totalmente esclusi da ogni accordo relativo all'organizzazione dell'evento indicato.

A tale ultimo riguardo, desidero ricordare che, in occasione della Conferenza intergovernativa dei Paesi dell'Unione europea e del Consiglio europeo, tenutisi, rispettivamente, nelle città di Torino e Firenze, durante l'ultima Presidenza di turno italiana dell'Unione europea, fu prevista la costituzione, in ciascuna città, di una speciale commissione presieduta dal prefetto e composta dal sindaco, dal presidente della provincia, dal presidente della giunta regionale, dal questore, dal provveditore regionale alle opere pubbliche, dal soprintendente per i beni ambientali e architettonici, dal soprintendente per i beni artistici e storici e dal comandante provinciale dei vigili del fuoco (ovviamente, era membro della commissione anche un delegato del Presidente del Consiglio dei ministri cui spettava il compito di assicurare il necessario raccordo di indirizzi). Questo prevedeva il decreto-legge 12 gennaio 1996, n. 13!

Con l'applicazione della citata ordinanza, corriamo il rischio di esautorare gli enti territoriali che, invece, potrebbero

dare un apporto fondamentale per un'adeguata organizzazione degli eventi stessi. Ma l'elemento che ci preoccupa di più, lo ribadiamo, è quello della trasparenza. Spesso, come Governo, vi fate promotori di iniziative relative alla libera concorrenza ed al libero mercato: scegliere la strada della trattativa privata in relazione ad eventi che avranno una valenza anche economica molto importante e che dureranno sei mesi è una palese contraddizione tra ciò che affermate a parole e ciò che praticate nei fatti!

PRESIDENTE. Il sottosegretario per i rapporti con il Parlamento, senatore Ventucci, ha facoltà di rispondere.

COSIMO VENTUCCI, Sottosegretario di Stato per i rapporti con il Parlamento. Signor Presidente, le interpellanze illustrate dagli onorevoli Realacci e Ruzzante fanno riferimento all'ordinanza adottata in attuazione della legge n. 401 del 9 novembre 2001, recante « Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile ». Ritengo opportuno ribadire, al riguardo, alcuni concetti.

Un grande evento costituisce una situazione straordinaria in grado di generare stravolgimenti nell'ordinario sistema sociale. Esso è sicuramente un elemento di probabile accentuazione dei rischi legati allo svolgimento della vita di relazione, solo parzialmente prevedibili e prevenibili, ma che debbono essere comunque oggetto di adeguata pianificazione per la gestione delle ipotizzabili situazioni di crisi, al fine di assicurare condizioni di adeguata tutela della pubblica e privata incolumità.

Il fenomeno del grande evento è dunque equiparabile ad una vera e propria situazione di emergenza conseguente ad un evento calamitoso.

La gestione di dette calamità è stata affidata al dipartimento della protezione civile dalla legge n. 225 del 1992 che, all'articolo 3, individua tra le attività di competenza del suddetto dipartimento quelle di soccorso, di attuazione degli interventi diretti ad assicurare alle popo-

lazioni colpite ogni forma di prima assistenza per il superamento dell'emergenza e altre quali la previsione, intesa come attività diretta allo studio ed alla determinazione delle cause dei fenomeni calamitosi ed alla identificazione dei rischi e delle zone ad essi soggette, e la prevenzione, intesa come attività per evitare o ridurre la possibilità che si verificano danni conseguenti agli eventi definiti di protezione civile.

Svolgendo questa funzione, già dal 1992 il dipartimento della protezione civile, nel corso del tempo, ha acquisito una notevole esperienza sia nell'ambito della gestione dell'emergenza nazionale ed internazionale, sia nell'ambito dell'attività di previsione e prevenzione.

Il legislatore, con la legge 9 novembre 2001, n. 401, proprio in ragione delle affinità tra la prevenzione dei rischi e la gestione delle emergenze con la materia dei grandi eventi, ha ritenuto opportuno e funzionale al miglior perseguimento dei fini pubblici affidare tale nuova competenza al Dipartimento della protezione civile in aggiunta ai compiti istituzionalmente assolti.

Infatti, ai sensi della legge istitutiva del servizio nazionale di protezione civile, la legge n. 225 del 1992 testé citata dall'onorevole Ruzzante, al dipartimento della protezione civile è demandato il compito di tutelare l'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi o da altri eventi calamitosi: in altre parole di garantire la sicurezza nel senso più ampio del termine in relazione a tutti quegli eventi che possono mettere in crisi il sistema.

Seppure l'evidente atipicità dei possibili eventi idonei a pregiudicare i beni primari della collettività renda difficoltoso procedere a distinzioni e catalogazioni di sorta, tuttavia i fattori responsabili della crisi del sistema possono essere suddivisi in tre ordini: quelli connessi ad eventi naturali (alluvioni, incendi, terremoti, eruzioni vulcaniche), quelli derivanti dall'opera e dal-

l'attività dell'uomo (rischio antropico) e, ultimi, quelli connessi con il fenomeno di accentuazione del rischio.

Il grande evento dunque, comportando una concentrazione di persone in un luogo circoscritto non abitualmente adibito, e quindi non naturalmente attrezzato ad assolvere quella funzione, oltre a richiedere un efficace intervento di gestione dell'emergenza che il dipartimento è in grado di assicurare, presuppone la messa a punto di una grande strategia di previsione e prevenzione, dove tutti i possibili accadimenti debbono essere previsti e prevenuti attivando e strutturando previamente una organizzazione che preveda, nel modo più completo possibile, le tipologie di rischi onde poter realizzare sistemi atti a ridurre la vulnerabilità della collettività.

Qualunque evento, dunque, che coniughi l'aspetto del rischio secondo i parametri di protezione civile, aggravato da un eccessivo assembramento di persone, con il fattore simbolico che riveste, richiede, comunque, l'attivazione di adeguate misure di previsione e prevenzione del rischio, nonché di potenziamento, in chiave sinergica, delle forze da utilizzare in occasione di possibili emergenze.

Ricordo, a tale proposito, i numerosi grandi eventi che il dipartimento della protezione civile ha coordinato con indubbio successo: la giornata dei giovani del 9 e 10 settembre 1995 a Loreto alla presenza del santo Padre; la giornata mondiale della gioventù nell'agosto 2000 nell'ambito delle celebrazioni del Giubileo; nel novembre 2001 il vertice Ince (Iniziativa centroeuropea); nel maggio 2002 il vertice NATO-Federazione Russa; dal 10 al 13 giugno 2002 il vertice FAO (su richiesta del sindaco di Roma); il 16 giugno 2002 la canonizzazione di padre Pio; nei giorni 1, 2 e 3 settembre 2002, l'incontro per la pace di Palermo, promosso dalla comunità di S. Egidio ed infine, il 6 ottobre 2002, la cerimonia di canonizzazione del beato José Maria Escrivà.

In conclusione, l'ampio spettro di attribuzioni conferite al dipartimento della protezione civile consente di realizzare un

coordinamento unitario, indispensabile in un settore tanto complesso dove, accanto alle attività operative, debbono coesistere attività di previsione e prevenzione dei rischi naturali, antropici o derivanti da grandi eventi.

In questi ultimi è rilevabile una duplice natura in quanto accanto ad attività assimilabili alle esercitazioni, debbono convivere aspetti di prontezza operativa tipici delle emergenze vere e proprie, riconducibili nell'alveo di competenze storiche del dipartimento.

In riferimento all'osservazione mossa dall'onorevole Realacci circa l'asserita arbitrarietà della scelta del Presidente del Consiglio dei ministri nella determinazione del grande evento e nella diretta nomina del commissario delegato cui è affidata la gestione, si evidenzia come l'articolo 5-*bis*, comma 5, della legge n. 401 del 2001, nel prevedere l'applicazione ai grandi eventi delle disposizioni di cui all'articolo 5 della legge n. 225 del 1992, tracci un percorso del tutto discrezionale, ma caratterizzato, come per le dichiarazioni dello stato di emergenza, da una fase deliberativa di competenza del Consiglio dei ministri e da una fase attuativa consistente nell'adozione delle ordinanze di protezione civile, con le quali vengono nominati i commissari delegati ed i poteri delegati. Nella prassi, i commissari delegati sono stati individuati, in ragione delle specifiche esigenze, tra le figure istituzionali territorialmente competenti (sindaci o prefetti come poc'anzi ricordato anche dall'onorevole Ruzzante nel caso di Torino e di Firenze), nel capo del dipartimento della protezione civile, ovvero per particolari compiti di natura tecnica, il Presidente del Consiglio dei ministri si è avvalso di figure professionali nell'ambito dell'amministrazione dello Stato.

Peraltro, ragioni di sicurezza e tempistiche ridotte rendono necessario un intervento straordinario finalizzato a rimuovere situazioni di rischio, obiettivo che non sempre si può conseguire con ricorso alle ordinarie procedure e con la tempestività richiesta dalle circostanze. Deve, pertanto, osservarsi come il richiamo, all'articolo 5

della legge n. 225 del 1992 operato in tema di « grandi eventi » dalla legge n. 401 sia sicuramente pertinente ed adeguato alle esigenze di natura sia preventiva sia emergenziale che, come detto, li caratterizzano.

Al riguardo si fa notare che il ricorso a procedure in deroga è comunque sempre stato rigorosamente limitato agli interventi strettamente necessari per il raggiungimento dell'obiettivo prefissato, sempre nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico (ciò vale anche per quanto riguarda il concetto della trasparenza). È appena il caso di ricordare che l'articolo 5 della legge n. 225 del 1992 prevede la possibilità di ricorrere allo strumento dell'ordinanza di protezione civile, soltanto al fine di superare eccezionali e significative situazioni di rischio, non fronteggiabili con le normali procedure e non riconducibili nell'ambito dell'assetto di ordinaria amministrazione.

In sostanza, l'ordinanza consente il ricorso a procedure più celeri con maggiore capacità incisiva, indispensabili in questo genere di situazioni, comunque soggette ai controlli previsti dall'ordinamento sulle attività poste in essere in applicazione delle stesse. Del resto, gli interessi in gioco in presenza di tali « grandi eventi » giustificano e legittimano il ricorso all'esercizio di poteri straordinari.

Tra i « grandi eventi », infine, indubbia rilevanza assumono le attività finalizzate a consentire il corretto svolgimento del semestre di presidenza italiana dell'Unione Europea, la cui valenza implicherà, sicuramente, l'adozione di misure straordinarie per garantire lo svolgimento delle manifestazioni in un contesto di piena sicurezza ed efficienza. È comunque ormai noto che il Governo italiano non ospiterà gli incontri e le manifestazioni connesse con il semestre presso il centro funzionale di Castelnuovo di Porto (come ha testé ricordato anche l'onorevole Realacci) e che i principali eventi, ovvero le riunioni del Consiglio d'Europa, si svolgeranno a Bruxelles.

È comunque vero che nel programma originario dell'organizzazione del semestre