

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

**N. 1372**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori GASBARRI, ADDUCE, BELLINI, CABRAS,  
COLOMBO Furio, D’AMBROSIO, FILIPPI, FONTANA, GALARDI,  
GARRAFFA, IOVENE, MARTONE, MASSA, MAZZARELLO,  
MERCATALI, MONTINO, MORANDO, PEGORER, PIGLIONICA,  
PIGNEDOLI, PISA e ROSSA**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 MARZO 2007**

---

**Modifiche all’articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225,  
in materia di stato di emergenza e potere di ordinanza**

---

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge si propone l'obiettivo di porre un drastico limite all'utilizzazione dello strumento dell'ordinanza in materia di protezione civile.

Negli ultimi anni si è assistito ad un vero e proprio abuso del potere d'ordinanza, un uso particolarmente esteso e, potremmo dire, disinvolto di questo strumento previsto dalla legge 24 febbraio 1992, n. 225, articolo 5, comma 2, utilizzato non solo per l'attuazione degli interventi conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza nazionale, ma anche per l'attuazione degli interventi più disparati.

Basti pensare alle ordinanze relative agli interventi all'estero, come gli interventi in occasione dell'uragano Katrina a New Orleans, dello tsunami in Sri Lanka, Indonesia, India, dell'emergenza per la sindrome respiratoria acuta grave (SARS) in Cina e nel sud-est asiatico, oppure alle ordinanze relative ai cosiddetti «grandi eventi», come la celebrazione del cinquantesimo anniversario della firma dei trattati di Roma, la XVI edizione dei Giochi del Mediterraneo a Pescara, i Mondiali di nuoto Roma 2009, i Giochi olimpici invernali Torino 2006, le esequie del Santo Padre Giovanni Paolo II, l'elezione del Pontefice ed il semestre di presidenza italiana dell'Unione europea.

A tale proposito si ricorda che il decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, ha introdotto il concetto di «grandi eventi» come possibile causa di danni all'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente, in presenza dei quali il Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero il Ministro dell'interno da lui delegato, determina le politiche di protezione

civile e detiene i poteri di ordinanza in materia di protezione civile.

L'articolo 5-bis del suddetto decreto-legge prevede che le disposizioni di cui all'articolo 5 della citata legge n. 225 del 1992 (relative alla dichiarazione dello stato di emergenza ed al potere di ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri), si applicano anche con riferimento alla dichiarazione dei grandi eventi rientranti nella competenza del Dipartimento della protezione civile e diversi da quelli per i quali si rende necessaria la delibera dello stato di emergenza.

Sulla base di tale supporto legislativo, il Dipartimento della protezione civile ha gestito tutta una serie di grandi eventi come - oltre a quelli già ricordati - il vertice dell'iniziativa centro-europea (InCE) di Trieste del 2001, «il Vertice mondiale sull'alimentazione: cinque anni dopo» indetto a Roma nel giugno 2002 dall'Organizzazione delle Nazioni unite per l'alimentazione e l'agricoltura; il vertice NATO - Federazione russa del 28 maggio 2002, la cerimonia di canonizzazione del Beato Padre Pio da Pietralcina, la cerimonia di canonizzazione del Beato Josemaria Escrivà, l'incontro internazionale per la pace del 1°, 2 e 3 settembre 2002 nel territorio della città di Palermo, il IV centenario della nascita di San Giuseppe da Copertino nel territorio del comune di Copertino, in provincia di Lecce.

L'attività del Dipartimento della protezione civile non si è, quindi, limitata alla previsione o prevenzione dei rischi connessi con i grandi eventi, ma alla vera e propria gestione degli stessi, comprendente l'organizzazione delle strutture ricettive e la realizzazione di infrastrutture di supporto all'evento, nonché dei relativi contratti di appalto.

Ed ancora, oltre a queste due tipologie di ordinanze aventi ad oggetto interventi all'estero ed i grandi eventi, occorre ricordare le ordinanze finalizzate all'istituzione di comitati e commissioni, alla corresponsione di straordinari o altri emolumenti in deroga ai limiti contrattuali, all'assunzione di personale a tempo determinato, all'adozione di uniformi o emblemi rappresentativi del Dipartimento.

Tutto ciò ha reso le ordinanze di protezione civile delle vere e proprie fonti di produzione normativa atipica, in grado di derogare ad ogni disposizione vigente e sottratte, di fatto, ad ogni forma di controllo esterno.

Occorre in proposito ricordare che la Corte costituzionale, pur ritenendo ammissibili le ordinanze di necessità nel nostro ordinamento, ha precisato che tali provvedimenti, dato il carattere *extra ordinem* derogatorio della legislazione vigente, devono essere emanati:

a) in stretto raccordo con lo stato di emergenza o di calamità naturale, che deve essere, ai sensi di quanto previsto dalla citata legge n. 225 del 1992, circoscritto quanto a durata ed estensione territoriale;

b) con l'utilizzo di poteri adeguatamente circoscritti nell'oggetto;

c) con misure congrue e comunque proporzionate alla concreta situazione da fronteggiare;

d) con l'indicazione precisa delle disposizioni di legge cui derogare e delle motivazioni delle deroghe, in base a quanto già previsto dal comma 5 dell'articolo 5 della legge n. 225 del 1992.

La Consulta ha quindi dichiarato l'illegittimità delle ordinanze contenenti prescrizioni che conferiscono ad organi amministrativi poteri non adeguatamente definiti nel contenuto, nei tempi e nelle modalità di esercizio, o tali da derogare a settori di normazione primaria richiamati in termini assolutamente generici ed a leggi fondamentali per la salvaguardia delle autonomie regionali senza pre-

vedere l'intesa con le regioni interessate agli interventi (*ex multis*, sentenze n. 127 del 14 aprile 1995, n. 14 del 19 gennaio 1995, n. 418 del 9 novembre 1992, n. 771 del 1988, n. 201 del 24 giugno 1997, n. 100 del 18 aprile 1997, n. 15 del 1° febbraio 1982, n. 4 del 4 gennaio 1977).

Ma l'intervento del giudice delle leggi è possibile solo qualora sulle ordinanze sia sollevato conflitto di attribuzioni e solo da parte dei soggetti istituzionali legittimati ad esercitare il relativo giudizio.

In tutti gli altri casi si assiste ad ordinanze che, pur sostanzialmente illegittime nel contenuto (in quanto nella gran parte dei provvedimenti esaminati manca la precisa indicazione delle norme derogate, non sono circoscritti né i poteri né la durata degli interventi, non è fissato un tetto di spesa per gli interventi medesimi), assumono efficacia nell'assenza di ogni controllo preventivo. È chiaro che l'incauto uso del potere di ordinanza può configurare ipotesi di responsabilità amministrativo-contabile e, in taluni casi, anche penale, ma ciò, evidentemente, attiene alla patologia.

Ed ancora si ricorda che in data 16 dicembre 2003 la Commissione europea ha avviato una procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia contestando il ricorso sistematico, da parte del Dipartimento della protezione civile, allo strumento dell'ordinanza con conseguente affidamento degli appalti per l'acquisizione di beni e servizi attraverso lo strumento della trattativa privata, in deroga alle normative vigenti nazionali e comunitarie, evitando ogni forma di pubblicità anche nei casi in cui non si ravvisa quella «estrema urgenza» prevista anche dalle normative comunitarie e che renderebbe possibile la deroga alle predette norme.

I rilievi avanzati dalla Commissione europea evidenziano soprattutto che nella maggior parte delle ordinanze non è ravvisabile una situazione di estrema urgenza derivante da avvenimenti imprevedibili e non imputabili all'amministrazione, che renderebbe pos-

sibile una deroga alle disposizioni comunitarie in materia di pubblicità (direttiva 92/50/CEE del Consiglio, del 18 giugno 1992; direttiva 93/36/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, e direttiva 93/38/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993) e che quasi sempre l'urgenza degli interventi non deriva da avvenimenti imprevedibili per l'amministrazione ma, al contrario, da eventi previsti o, quanto meno, largamente prevedibili da parte dell'amministrazione o addirittura da situazioni di disagio o da carenze strutturali ben note all'amministrazione medesima quali le crisi idriche, oggetto di un gran numero di ordinanze in ogni parte d'Italia, o i «grandi eventi» conosciuti, come per il semestre italiano di presidenza dell'Unione europea, con larghissimo anticipo.

Per tentare di porre argine all'abuso del potere di ordinanza, il presente disegno di legge prevede due semplici modifiche dell'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, senza tuttavia sottrarre al Governo la titolarità della proclamazione dello stato di emergenza.

L'articolo 1, comma 1, stabilisce che il Consiglio dei ministri, oltre a determinare la durata e l'estensione territoriale dello stato di emergenza, deve anche fissare il limite di spesa autorizzabile per gli interventi.

Il comma 2 prevede che le ordinanze devono essere sottoposte al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti di cui all'articolo 3, comma 1, lettera *a*) della legge 14 gennaio 1994, n. 20. Questa modifica si rende necessaria poiché allo stato attuale della normativa, la sezione di controllo della Corte dei conti non ritiene che tali atti rientrino tra quelli obbligatoriamente soggetti al controllo preventivo di legittimità. Il chiarimento legislativo dovrebbe quindi costituire un deterrente all'emanazione di provvedimenti di dubbia legittimità.

Queste modifiche dovrebbero consentire l'utilizzo dell'ordinanza esclusivamente per l'attuazione degli interventi di emergenza, per un tempo definito e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, evitandone così l'abuso e l'uso improprio.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

1. All'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, sono apportate le seguenti modificazioni:

*a)* al comma 1, primo periodo, dopo le parole: «degli eventi» sono inserite le seguenti: «e fissando il limite di spesa previsto per ogni intervento»;

*b)* al comma 5, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Le ordinanze di cui al primo periodo sono sottoposte al controllo previsto per i provvedimenti di cui all'articolo 3, comma 1, lettera *a)*, della legge 14 gennaio 1994, n. 20».





