



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori DELLA MONICA, D’AMBROSIO, CAROFIGLIO, CHIURAZZI, GALPERTI, MARITATI, BARBOLINI, ADAMO, CECCANTI, INCOSTANTE, LUMIA, GARRAFFA, ARMATO, LEDDI e DE SENA**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 GIUGNO 2011**

Modifiche alle disposizioni concernenti il Dipartimento della protezione civile, in particolare in materia di grandi eventi, e ripristino del controllo preventivo di legittimità sulle ordinanze di protezione civile da parte della Corte dei conti

ONOREVOLI SENATORI. – Le modifiche che si propongono intendono escludere la gestione dei «grandi eventi» dalla competenza della protezione civile (con l'abrogazione del comma 5 dell'articolo 5-*bis* del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401) ovvero limitarne l'ambito di intervento; intendono, inoltre, reintrodurre il controllo preventivo della Corte dei conti sulle ordinanze di protezione civile. In questi ultimi anni, difatti, si è verificata una anomala espansione quantitativa ed applicativa delle ordinanze di protezione civile, che, pur non avendo forza di legge, possono derogare alla normativa primaria. Ci troviamo, in buona sostanza, di fronte a una duplice scelta politica: il ricorso a poteri normativi comunque straordinari e, fra questi, la preferenza per le ordinanze d'urgenza anche rispetto ai decreti-legge, tanto che si può fondatamente ipotizzare un vero e proprio sistema parallelo.

Due decreti-legge, rispettivamente nel corso della XIV e della XVI legislatura, hanno introdotto disposizioni che hanno ampliato eccessivamente l'ambito applicativo di strumenti disegnati per fronteggiare le emergenze dall'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, sovrapponendo e confondendo urgenza ed emergenza.

In particolare, il citato decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, recante disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile, all'articolo 5-*bis*, comma 5, ha esteso l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, recante istituzione

del Servizio nazionale della protezione civile, relative al potere di ordinanza, «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». Inoltre, con una norma di interpretazione autentica, il decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2008, n. 123, recante misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile, ha stabilito – all'articolo 14 – che i provvedimenti adottati per i «grandi eventi» non sono soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti.

In questo modo, come ha sottolineato il Presidente della Repubblica, si è inciso sulla ordinaria ed ordinata gerarchia delle fonti del diritto. L'uso improprio delle ordinanze di protezione civile si è tradotto, infatti, in più occasioni in un abuso del ricorso ad ordinanze con forza derogatoria nei confronti di molte leggi dello Stato, trasformando da straordinario in ordinario un delicato strumento dell'azione pubblica, eludendo così i requisiti di trasparenza nelle procedure. E questo contrasta anche con una consolidata giurisprudenza costituzionale formatasi sulla legge n. 225 del 1992, poiché la mera dichiarazione di grande evento rappresenta un'alterazione dei presupposti sostanziali della decretazione di emergenza, oltre a stravolgere la missione della protezione civile nazionale.

È opportuno ricordare, tra l'altro, che secondo la Corte dei conti (Corte dei conti, sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, deliberazione n. 5/2010/P del

18 marzo 2010) non qualsiasi grande evento rientra nella competenza del Dipartimento della protezione civile, ma vi rientrano solo quegli eventi che, pur se diversi da calamità naturali e catastrofi, determinano situazioni di grave rischio per l'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente. Più in generale, nella citata delibera la Corte dei conti ha sottolineato che nella relazione al Parlamento sull'esercizio 2008 (Volume II, Ministeri istituzionali, pag. 159) già le sezioni riunite della stessa Corte avevano segnalato che «le ordinanze di protezione civile, soprattutto a partire dal 2002, hanno progressivamente esteso il loro ambito operativo con riflessi anche quantitativi sulla nuova classificazione di bilancio in ordine al "soccorso civile"».

In sostanza un grande evento, secondo i giudici contabili, non è una vicenda assimilabile a situazioni emergenziali quali terremoti ed alluvioni e, sulla base di tale principio, la sezione centrale di controllo di legittimità ha affermato che risulta assoggettabile al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti e che deve considerarsi priva di efficacia, in mancanza di visto e in assenza (in alternativa) dell'infruttuoso decorso dei termini previsti dall'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340, l'ordinanza di protezione civile n. 3838 del 30 dicembre 2009 che stanziava 4 milioni di euro per l'organizzazione e lo svolgimento della *Louis Vuitton World Series* presso l'isola de La Maddalena, confermando un orientamento già espresso in precedenza, quando non aveva dichiarato legittima l'ordinanza riguardante le manifestazioni legate alle celebrazioni per i 150 anni dell'Unità d'Italia e per l'Expo 2015 che, come quella in esame, aspirava a sottrarsi al controllo preventivo di legittimità. Inoltre, con la citata deliberazione, la Corte dei conti ha avanzato dubbi di legittimità costituzionale in merito al citato articolo 14 del citato decreto-legge n. 90 del 2008, in base alla considerazione che l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione espressamente di-

sciplina la funzione di controllo preventivo della Corte dei conti, e ciò rende poco plausibile che con una legge ordinaria si intervenga per escludere dal controllo alcuni provvedimenti amministrativi che, attesa la loro importanza, meritano più di altri una preventiva verifica di legittimità. Quanto esposto impone una riflessione, oltre che sul versante squisitamente contabile, anche su quello ordinamentale, a partire dalla verifica della sussistenza dei presupposti legittimanti il ricorso ad uno strumento che, *ex se*, non dovrebbe essere considerato sostitutivo delle ordinarie procedure allorché non siano rinvenibili situazioni realmente emergenziali e, in quanto tali, non prevedibili. Conseguentemente occorre intervenire con legge per evitare che il Governo, grazie alle modifiche normative già ricordate, possa continuare a decidere, con giudizio insindacabile, di definire «grandi eventi», anche in mancanza dei presupposti dello stato di emergenza, attività non calamitose, come già avvenuto per attività istituzionali, incontri, manifestazioni religiose e sportive, esposizioni, che ben si potevano affrontare con gli strumenti della legislazione ordinaria, determinando un ulteriore spostamento del bilanciamento tra potere legislativo ed esecutivo. Fatto tanto più ingiustificato se si considera che frequentemente l'urgenza degli interventi non è neppure caratterizzata da «avvenimenti imprevedibili per l'amministrazione» ma, al contrario, da situazioni largamente prevedibili e conosciute con ampio anticipo, come è accaduto, ad esempio, per il semestre italiano di presidenza dell'Unione europea. Occorre, pertanto, riportare la situazione alle regole generali, partendo dalla considerazione che un intervento legislativo mirato consente di porre fine ad una situazione non più accettabile, che ha dato fondatamente avvio ad inchieste giudiziarie per reati contro la pubblica amministrazione (in particolare per fatti di corruzione), e ciò anche per preservare la capacità di intervento della protezione civile in occasione di cata-

strofi o calamità naturali, ovvero di eventi imprevedibili. Quindi è necessario eliminare dalla legge 24 febbraio 1992, n. 225, ogni riferimento ai cosiddetti «grandi eventi» e, con la modifica inserita nel presente disegno di legge, si propone innanzitutto di abrogare l'articolo 5-*bis*, comma 5, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, in modo che solo la dichiarazione dello stato di emergenza possa giustificare il ricorso a ordinanze in deroga alla legge vigente. Occorre conseguentemente intervenire, abolendola, anche sulla normativa di interpretazione autentica dell'articolo 5 della legge n. 225 del 1992 che, come si è detto, con decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2008, n. 123, ha escluso con efficacia retroattiva, anche per i grandi eventi, il controllo preventivo di legittimità

della Corte dei conti. Ulteriormente va delimitata la nozione di «altri eventi» contenuta nella legge 24 febbraio 1992, n. 225, istitutiva del sistema di protezione civile, introducendo il requisito della imprevedibilità dell'evento (non calamitoso) unitamente al pericolo per l'incolumità della vita, dei beni, dell'ambiente, ossia agli altri presupposti già previsti dalla legge per legittimare il ricorso alle ordinanze di carattere emergenziale. Infine occorre limitare, anche per le attività di protezione civile all'estero, la gestione dei grandi eventi, attribuiti alla protezione civile con l'inserimento nell'articolo 4, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2005, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 luglio 2005, n. 152, del richiamo all'articolo 5-*bis*, comma 5, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

1. All'articolo 5-*bis* del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, il comma 5 è abrogato.

2. All'articolo 4 del decreto-legge 31 maggio 2005, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 luglio 2005, n. 152, al comma 2, le parole: «e l'articolo 5-*bis*, comma 5, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401,» sono soppresse e le parole: «si applicano» sono sostituite dalle seguenti: «si applica».

3. All'articolo 2, comma 1, lettera *c*) della legge 24 febbraio 1992, n. 225, le parole: «altri eventi che, per intensità ed estensione,» sono sostituite dalle seguenti: «altri eventi non prevedibili che, per intensità ed estensione,».

4. L'articolo 14 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2008, n. 123, è abrogato.





