

Ordinanze di protezione civile del Presidente del Consiglio dei Ministri: interpellanza alla Camera

20 Aprile 2010

In Aula della Camera dei Deputati, è stata presentata, una interpellanza (n. **2-00647** – primi firmatari l'On. Roberto Zaccaria e l'On. Dario Franceschini del Gruppo parlamentare del PD), con cui si chiede – in relazione al ricorso al potere di ordinanza anche in aree estranee all'emergenza – al Presidente del Consiglio dei Ministri: **quanti siano i commissari straordinari** in carica per ciascuna gestione e quali siano i loro compensi, **come venga assicurata la pubblicità degli atti adottati** e se non si ritenga opportuno **presentare, periodicamente, al Parlamento una relazione relativa a ciascuna gestione** (su l'uso delle risorse, le modalità di selezione delle imprese incaricate di fornire beni e servizi, la durata del mandato commissariale, le procedure di assunzione e l'utilizzo del personale, l'elenco e le motivazioni delle norme derogate, lo stato delle opere e dei beni realizzati), nonché di accertare **le cause e le responsabilità della trasformazione della gestione dell'emergenza in una vera e propria “amministrazione parallela”**.

Al riguardo, il Sottosegretario Guido Bertolaso, nella sua risposta, illustra innanzitutto gli aspetti giuridici e l'**iter dello sviluppo del sistema della Protezione civile**, a partire dalla **L. 225/1992** (sull' *“Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile”*) che attribuisce al Presidente del Consiglio dei Ministri la funzione di Protezione civile ed individua la tipologia degli eventi al verificarsi dei quali il Consiglio dei Ministri delibera, su proposta del Presidente, lo stato di emergenza. Per fronteggiare l'emergenza può, poi, essere nominato (dal Presidente del Consiglio) un Commissario delegato al quale attribuire la titolarità di alcuni interventi.

Il Sottosegretario si sofferma, in particolare, **sull'art. 5** della medesima legge (*“Stato di emergenza e potere di ordinanza”*) in relazione al quale è possibile individuare **due tipologie di ordinanze**: quelle emanate ai sensi dei commi 1 e 2 dell'articolo 5 (in casi di calamità naturali, catastrofi o ad altri eventi) che presuppongono la dichiarazione dello stato di emergenza e **hanno possibilità derogatoria**, e quelle relative al comma 3, sempre dello stesso articolo 5 (finalizzate ad evitare situazioni di pericolo o maggiori danni a persone o cose), che invece **non prevedono alcuna deroga alla normativa vigente**.

Bertolaso passa, poi, ad illustrare la riorganizzazione della materia della Protezione civile avvenuta con l'emanazione del **DL 343/2001** (*“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”*), convertito dalla L. 401/2001, che **ha esteso l'ambito delle competenze del Dipartimento della Protezione civile ai cosiddetti “grandi eventi”**, essendo questi ultimi una partizione della categoria residuale degli altri eventi già previsti nell'articolo 2 della L. 225/1992. Sul punto viene precisato che tale previsione, contenuta nell'**articolo 5-bis** dell'anzidetto decreto, **non è stata introdotta dal Consiglio dei Ministri, ma dal Parlamento in sede di conversione del DL 343/2001** e, precisamente dalla Commissione di merito del Senato con uno specifico emendamento approvato in Assemblea nella seduta n. 51 del 16 ottobre 2001. Tra le motivazioni che hanno indotto il legislatore ad attribuire al Dipartimento della Protezione civile anche il coordinamento dei grandi eventi vi sono – come si legge nel resoconto – *“l'esigenza di garantire la sicurezza nel senso più ampio del termine in relazione a tutti quegli eventi che possono mettere in crisi il sistema civile”*, la buona esperienza acquisita dal Dipartimento nella gestione delle emergenze nazionali ed internazionali (*“non va dimenticato che il Dipartimento aveva già svolto questa funzione di gestione di eventuali grandi eventi sin dalla sua istituzione, ovvero dal 1992”*), e soprattutto il fatto che **“un grande evento, nonostante l'attivazione di un'adeguata pianificazione in grado di**

*assicurare, per quanto possibile, condizioni di adeguata tutela della pubblica e privata incolumità, **costituisce comunque una situazione straordinaria, potenzialmente in grado di generare stravolgimenti nel sistema ordinario con la probabilità di accrescere i rischi connessi allo svolgimento della vita di relazione** che, in tali occasioni, possono essere solo parzialmente prevedibili e prevenibili. [...] **In sostanza, anche in questo caso l'istituto dell'ordinanza consente il ricorso a procedure più celeri, con maggiore capacità incisiva, indispensabili in questo genere di situazioni**"". [...] **Queste situazioni sono comunque soggette ai controlli previsti dall'ordinamento sulle attività poste in essere in applicazione delle stesse. Del resto, gli interessi in gioco alla presenza di grandi eventi giustificano e legittimano il ricorso all'esercizio di poteri straordinari**"".*

Il Sottosegretario passa, poi, ad illustrare **la direttiva del Presidente del Consiglio del 2004** che impone l'assoluto **rispetto della normativa comunitaria per l'aggiudicazione degli appalti pubblici occorrenti alla realizzazione dei grandi eventi**. In tale ambito, **la deroga consiste unicamente nell'accelerazione delle procedure di approvazione degli interventi e di verifica della loro compatibilità ambientale**.

Con riferimento al problema dei **controlli** apprestati dall'ordinamento **per le ordinanze di protezione civile** e, quindi, anche al controllo preventivo della Corte dei conti, il Sottosegretario Bertolaso evidenzia che le ordinanze emanate ai sensi dell'articolo 5, comma 2, della L. 225/1992 ed attinenti ad eventi calamitosi, **non costituiscono una fattispecie distinta** rispetto a quelle che riguardano i grandi eventi, di cui all'articolo 5-bis introdotto dalla L. 401/2001. Inoltre, **secondo quanto disposto dalla norma di interpretazione autentica recata dall'articolo 14 del decreto-DL 90/2008** (*"Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile"*), convertito dalla L. 123/2008, ad entrambe le fattispecie **non si applica l'articolo 3 della L. 20/1994, concernente le disposizioni in materia di controllo preventivo della Corte dei conti**.

Per quanto riguarda, poi, la **verifica dell'attività dei Commissari delegati**, viene ricordata **l'istituzione dei "comitati di rientro nell'ordinario"**, previsti da un'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri, che provvedono ad acquisire un'informazione costante sulle attività compiute dai commissari. Attualmente, a fronte delle emergenze in atto e dei Grandi eventi, sono operativi 23 comitati di rientro nell'ordinario. Per quanto riguarda la **rendicontazione delle spese**, l'articolo 5, comma 5-bis, della L. 225/1992 prevede che i commissari delegati rendicontino, entro il quarantesimo giorno dalla chiusura di ciascun esercizio o al termine della gestione o del loro incarico, le entrate e le spese riguardanti l'intervento per il quale hanno avuto la delega. I rendiconti, corredati dalla documentazione giustificativa, devono essere trasmessi al Ministero dell'economia e delle finanze- Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, alle ragionerie territoriali e all'Ufficio di bilancio e ragioneria della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il Dipartimento, inoltre, ha stipulato dal febbraio 2003 **un protocollo di intesa**, tuttora vigente, **con l'Ispettorato generale di finanza del Ministero dell'economia e delle finanze**, per eseguire su richiesta del medesimo Dipartimento verifiche straordinarie che sono mediamente 20-25 verifiche l'anno nell'ambito degli interventi più significati dell'attività dei commissari. **I rilievi riscontrati eventualmente dagli ispettori all'esito di queste verifiche ispettive, dove evidenziano irregolarità penali, amministrative e contabili, vengono trasmessi alla procura della Repubblica e/o alla Corte dei conti, anche ai fini del recupero delle somme indebitamente erogate dai commissari delegati**.

Riguardo alla richiesta di elementi sul numero di **Commissari delegati** in carica, viene precisato che **sono ottantuno**: ventisette nominati per fronteggiare emergenze alluvionali ed idrogeologiche, sette per quelle sismiche e vulcaniche, venticinque per quelle cosiddette socioeconomico- ambientali, sette per quelle relative a problemi di traffico nelle città più importanti del Paese, due per la sicurezza delle grandi dighe, sei per l'immigrazione, due per la salvaguardia delle aree archeologiche, cinque per grandi eventi. **Sui compensi** dei Commissari, viene chiarito che, non si dà luogo a compensi quando le responsabilità commissariali vengono attribuite a figure istituzionali e di rappresentanza politica.

Nei casi in cui le responsabilità commissariali siano attribuite a funzionari pubblici, talvolta in ragione della particolare complessità dell'incarico nonché della distinzione delle funzioni commissariali dal proprio ordinario profilo di competenza, si può dar luogo all'attribuzione di un compenso mediante una previsione contenuta nelle ordinanze che vengono firmate dal Presidente del Consiglio.

Sul **numero delle ordinanze emanate**, dal 2001 ad oggi, vengono fornite solo alcuni dati di sintesi.

Dal 1995 al 2001 incluso sono state adottate **774** ordinanze, **con una media di 110 ordinanze all'anno**. **Dal 2002 al 2008**, nonostante l'ampliamento della competenza del Dipartimento per effetto della citata L. 401/2001, sono state adottate complessivamente **667** ordinanze, **con una media di 83 ordinanze l'anno, ed una riduzione del dato medio che è poco più del 30 per cento**.

Per quanto concerne la **trasparenza della gestione delle risorse e delle attività di competenza del Dipartimento**, viene segnalato che le gestioni sono state in grande prevalenza governate con ordinanze e quindi atti pubblici accessibili e che il Governo ha accolto uno specifico **ordine del giorno** che prevede la pubblicizzazione, tramite il sito Internet, di ogni informazione utile in proposito. Viene, altresì, chiarito che per la realizzazione del suddetto sito l'Esecutivo sta predisponendo gli aspetti tecnici per garantire i supporti informatici necessari.

Riguardo alle **periodiche relazioni al Parlamento circa le gestioni commissariali**, viene precisato che in occasione delle grandi emergenze il Governo ha sempre osservato questo obbligo di invio di relazioni in merito allo svolgimento delle attività dei commissari delegati per il superamento dell'emergenza (da ultimo è stato trasmesso ai Presidenti di Camera e Senato il rapporto finale e il consuntivo della gestione emergenziale dei dieci mesi per l'emergenza del terremoto dell'Abruzzo). Infine, viene specificato che, a fronte di 81 commissari delegati, **la maggioranza dei commissari delegati sono i presidenti delle regioni, gli assessori regionali o funzionari regionali designati appositamente dai presidenti delle regioni**, anche perchè - ricorda il Sottosegretario - ai sensi del D.Lgs 112/1998, non vi è ordinanza di Protezione civile o che riguardi i grandi eventi che non venga adottata d'intesa con la regione o con la provincia autonoma interessata; se non vi fosse l'intesa, con un semplice ricorso al TAR l'ordinanza sarebbe immediatamente bloccata, sospesa o annullata.

In allegato il testo dell'Interpellanza e della relativa risposta.

[2912-Testo dell'Interpellanza e relativa risposta.pdf](#)[Apri](#)