

OMISSIS

Mozioni

ZANDA, FINOCCHIARO, LATORRE, CASSON, ADAMO, AGOSTINI, ANTEZZA, BARBOLINI, BASSOLI, BASTICO, BERTUZZI, BIANCO, BLAZINA, BOSONE, CECCANTI, CHIAROMONTE, COSENTINO, D'AMBROSIO, DELLA MONICA, DI GIOVAN PAOLO, DONAGGIO, FRANCO Vittoria, GHEDINI, GIARETTA, GRANAIOLA, LIVI BACCI, MAGISTRELLI, MARCENARO, MARCUCCI, MARINARO, MARINO Mauro Maria, MORANDO, PERDUCA, PORETTI, RANDAZZO, RANUCCI, SCANU, SERRA, TEDESCO, VITA, VITALI, ZAVOLI. – Premesso che:

come tutte le grandi democrazie contemporanee, anche la democrazia italiana trova il suo fondamento nella separazione e nel bilanciamento dei poteri. In particolare, il nostro ordinamento costituzionale dispone con nettezza che il potere legislativo è attribuito al Parlamento ed il potere esecutivo al Governo;

la nostra Costituzione esclude ogni forma di concentrazione di forza decisionale in un unico potere dello Stato e, parimenti, qualsiasi ipotesi di sconfinamento arbitrario tra i diversi organi costituzionali. Nonostante ciò, dall'inizio della legislatura in corso si assiste ad un eccesso di iniziativa legislativa del Governo che palesa, ormai, mediante l'uso di diversi strumenti, un consistente sbilanciamento di potere in danno della funzione legislativa del Parlamento;

in particolare, il ricorso sistematico e abnorme, da parte del Governo, all'ordinanza di protezione civile, dotata di forza di legge rispetto alla deroga di cospicue parti della legislazione ordinaria, è il segno di una concentrazione incostituzionale di poteri in capo al Governo, in spregio all'ordinamento della Repubblica e alla disciplina di formazione delle leggi;

premessi inoltre che:

l'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, al comma 2 stabilisce che per l'attuazione degli interventi di emergenza conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, al verificarsi di calamità naturali, catastrofi ed altri eventi, che per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari, si provvede «anche a mezzo di ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico»;

il decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, all'articolo 5-bis, comma 5, ha esteso l'applicazione delle disposizioni sopra ricordate «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», dando luogo ad un consistente abuso di atti amministrativi aventi forza derogatoria nei confronti di decine di leggi dello Stato;

in tal modo le competenze del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di protezione civile che dovrebbero avere come oggetto esclusivamente attività finalizzate alla tutela dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri grandi eventi, che determinino situazioni di grave rischio (ai sensi dell'art. 1 della legge n. 225 del 1992), sono state illegittimamente estese, negli ultimi anni, alla gestione dei così detti «grandi eventi» e relative attività organizzative e/o realizzative, nonché alla predisposizione e alla stipula dei relativi contratti di appalto, anche di notevole valore economico;

l'ordinanza di protezione civile è così divenuta una sorta di strumento ordinario di governo avente nei suoi settori di applicazione una vera e propria forza di legge, da utilizzare in tutte quelle circostanze che il Governo stesso, a suo insindacabile giudizio, ritiene di poter definire «grande evento»: fatti culturali, incontri politici, manifestazioni religiose e popolari, esequie, celebrazioni civili, eventi sportivi, eccetera;

con norma di interpretazione autentica, il decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2008, n. 123, ha successivamente stabilito, all'articolo 14, che le ordinanze aventi ad oggetto la gestione dei «grandi eventi» non sono soggette al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti;

molti degli «eventi» gestiti dal 2001 ad oggi con ordinanze di Protezione Civile non possono neanche essere definiti «grandi», ma egualmente sono stati equiparati con evidente strumentalità a catastrofi naturali, terremoti e alluvioni. Peraltro in molti casi agli interventi viene attribuita un'urgenza che non deriva da «avvenimenti imprevedibili per l'amministrazione» ma, al contrario, da eventi largamente prevedibili e conosciuti con larghissimo anticipo;

il Governo attualmente in carica ha scelto di considerare lo schema operativo dell'emergenza e la proposizione dei «grandi eventi», reali o presunti, un vero e proprio sistema di «governo della cosa pubblica», sostitutivo rispetto all'ordinarietà, proprio in considerazione del fatto che all'ordinanza di protezione civile è stata attribuita la forza di derogare alla normale legislazione anche affidando appalti a trattativa privata senza alcun controllo;

negli ultimi dieci anni (tra il 2001 ed il 2009) ricorrendo ad una vera e propria «legislazione» d'urgenza sono state emanate ben 587 ordinanze, di cui solo una parte minima fa riferimento a calamità naturali o a vere emergenze;

a dimostrazione del fatto che l'ordinanza di protezione civile rappresenta, di fatto, una modalità del processo di scardinamento del sistema delle fonti del diritto, basti pensare all'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3692 dell'11 luglio 2008 («Interventi urgenti di protezione civile diretti a fronteggiare la grave situazione di pericolo in atto nell'area archeologica di Pompei») con la quale, per la prima volta, si è intervenuto con un'ordinanza di protezione civile in maniera generalizzata su un'area archeologica tra le più celebri ed importanti del mondo, oppure all'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3747 del 12 marzo 2009 («Interventi urgenti di protezione civile diretti a fronteggiare la grave situazione di pericolo in atto nell'area archeologica di Roma e provincia») al fine di fronteggiare il «serio aggravamento dei fenomeni di avanzato dissesto, nonché una rapida progressione dei rischi strutturali per l'intero patrimonio archeologico di Roma e provincia». Si tratta di due provvedimenti (non si sa quanto fondatamente motivati) che dimostrano l'assurdo utilizzo dello strumento dell'ordinanza per sanare situazioni di incuria e degrado, ricorrendo agli stessi strumenti procedurali messi a disposizione per il terremoto dell'Irpinia o l'alluvione di Firenze;

ed ancora, si possono citare a titolo di esempio di abuso dello strumento dell'ordinanza: a) l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri del 31 dicembre 2007, n. 3634, recante «Interventi urgenti di protezione civile diretti a fronteggiare la situazione di emergenza nel territorio della provincia di Caserta e zone limitrofe per fronteggiare il rischio sanitario connesso alla elevata diffusione della brucellosi negli allevamenti bufalini»; b) l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 dicembre 2008, n. 3727, recante «Ulteriori interventi di protezione civile diretti a fronteggiare i danni conseguenti agli eventi alluvionali del 22 e 23 ottobre 2005 nelle province di Bari, Brindisi e Taranto ed agli eventi alluvionali del 7 novembre 2005 nella provincia di Brindisi»; c) l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri del 2 marzo 2009, n. 3746, con cui, fra l'altro, è stato nominato un commissario delegato per la realizzazione del Nuovo palazzo del cinema e dei congressi di Venezia; d) l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri del 31 dicembre 2009, n. 3836, che dispone, fra le altre cose, in merito agli introiti derivanti dalla fruizione degli ascensori panoramici del monumento a Vittorio Emanuele II; l'adeguato supporto tecnico ed artistico alle attività da porre in essere dal Commissario delegato – prefetto di Siracusa – per il completamento delle iniziative finalizzate alla ricostruzione e restauro della cattedrale di S. Nicolò di Noto; la proroga per l'anno 2010 della concessione del contributo ai comuni di Sarno, Quindici, Bracigliano, Siano e San Felice a Cancellò, a causa dagli eventi atmosferici verificatisi nei mesi di novembre e dicembre 2008; gli interventi da porre in essere nello stabile monumentale del Palazzo di Brera ubicato nella città di Milano, inserito dal Comitato dei ministri, nella seduta del 27 novembre 2009, tra le iniziative necessarie allo svolgimento del grande evento relativo al 150° anniversario dell'Unità d'Italia;

considerato che:

la Corte costituzionale, con le sentenze n. 284 del 2006 e n. 277 del 2008, ha riconosciuto il riparto di competenza tra lo Stato e le Regioni nelle questioni di protezione civile («lo Stato, sulla base di quanto previsto dall'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, ha una specifica competenza a disciplinare gli eventi di natura straordinaria di cui al citato art. 2, comma 1, lettera c). Tale competenza si sostanzia nel potere del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, per sua delega, del Ministro per il coordinamento della protezione civile, di deliberare e revocare lo stato di emergenza, determinandone durata ed estensione territoriale in stretto riferimento alla qualità ed alla natura degli eventi. L'esercizio di questi poteri – come è stato specificato dalla normativa successivamente intervenuta – deve avvenire d'intesa con le Regioni interessate, sulla base di quanto disposto dall'art. 107 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (...), nonché dall'art. 5, comma 4-*bis*, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343 (...) convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 9 novembre 2001, n. 401»), ma ha anche riconfermato l'esistenza di un profilo del riparto di competenze nei confronti degli altri poteri dello Stato e delle disposizioni comunitarie (la citata sentenza n. 277 del 2008, del resto, ricordava che «per l'attuazione dei predetti interventi di emergenza possono essere adottate ordinanze – anche da parte di Commissari delegati – in deroga ad ogni disposizione vigente, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico (art. 5, commi 2 e 4, della legge n. 225 del 1992)»;

nell'ultimo decennio nulla ha alterato la possibilità o l'esigenza di un sindacato giurisdizionale sul rispetto di questi diversi e prevalenti ambiti di attribuzioni. Detto sindacato, per le attribuzioni fondate su legge ordinaria o normativa comunitaria, produsse già 12 anni fa una decisione del Consiglio di Stato (sez. IV, 1º aprile 1998, n. 197) con la quale furono dichiarate illegittime le ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri che dichiaravano l'emergenza nella raccolta e nello smaltimento dei rifiuti solidi urbani con conferimento della delega a provvedere al Prefetto, nella parte in cui, «in contrasto con i principi dell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992 n. 225, consentono la deroga all'intera l. 11 febbraio 1994 n. 109 in materia di lavori pubblici (...), nonché all'intero ordinamento di settore, posto a tutela delle bellezze naturali»;

considerato altresì che:

l'enunciazione di un ambito di salvaguardia necessitata, che protegga il Parlamento dalla dilatazione dell'esercizio dei poteri emergenziali da parte del Governo, si rinviene nel più significativo degli atti relativi alla legge n. 225 del 1992, e cioè il messaggio con cui in data 15 agosto 1990 il Capo dello Stato rinviò alle Camere il disegno di legge (poi approvato) sul sistema nazionale di protezione civile. Il Presidente Cossiga rilevò nel testo approvato dalle Camere un utilizzo improprio della dichiarazione e gestione degli «stati di emergenza». Con il messaggio di rinvio alle Camere, egli precisò che «la nostra Costituzione – in questo radicalmente differente da altre moderne costituzioni europee – non ha solo igno-

rato ma ha voluto ignorare la possibile esistenza di stati di emergenza, cioè di situazioni la cui gestione può richiedere un diverso ordine di funzionamento dei pubblici poteri, politici ed amministrativi, ed una capacità di deroga all'ordinamento vigente in via ordinaria, e non ha conseguentemente né previsto né disciplinato gli istituti, le forme, i modi, i limiti, le speciali capacità per la gestione di detti stati di emergenza. Da tale constatazione non deriva però che possa escludersi in via assoluta che anche nel nostro ordinamento costituzionale si prevedano, anche solo con legge ordinaria, stati di emergenza e regimi istituzionali particolari per la loro gestione. Ciò è certamente possibile, ma, da un lato, la legittimità costituzionale richiede che essi si muovano strettamente all'interno del sistema di garanzie e diritti del cittadino e nel sistema di Governo istituito dalla Costituzione e, dall'altro lato, la convenienza e la correttezza costituzionale, oltre ad una ordinata tecnica legislativa – che peraltro acquista rilevanza istituzionale per i valori di certezza e quindi riconoscibilità giuridica degli atti che essa predispone – richiedono la massima chiarezza e l'aderenza a rigorosi criteri di necessità nell'istituire regimi speciali di esercizio di funzioni amministrative, in deroga all'organizzazione ordinaria ed alla legislazione in via permanente ed ordinaria. A questo proposito gran parte della dottrina ritiene che, soprattutto sotto il profilo della garanzia, la dichiarazione e la gestione degli stati d'emergenza – specie se con gli effetti del tipo di quelli previsti dalla legge in esame – siano procedure da cui non si possa escludere il Presidente della Repubblica quale Capo dello Stato, od anche il Presidente del Consiglio dei ministri quale Capo dell'Esecutivo, almeno nella fase dell'instaurazione degli stati di emergenza» (X Legislatura, Doc. I, n. 6, pp. 6-7);

considerato infine che:

l'elenco delle ordinanze di protezione civile aventi ad oggetto l'uso di strumenti d'emergenza anche nei casi di ordinaria amministrazione ricomprende la maggior parte delle quasi 600 ordinanze emanate dal 2001 ad oggi;

è evidente che l'uso improprio delle suddette ordinanze rappresenta un rilevante *vulnus* della potestà legislativa del Parlamento, considerato che né la legge 24 febbraio 1992, n. 225, né il decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, rendono possibile (né mai lo avrebbero potuto) un uso così esteso delle ordinanze in deroga, oltre a violare i principi di correttezza costituzionale che per il Capo dello Stato richiedono «la massima chiarezza e l'aderenza a rigorosi criteri di necessità nell'istituire regimi speciali di esercizio di funzioni amministrative, in deroga all'organizzazione ordinaria ed alla legislazione in via permanente ed ordinaria», come si legge nel documento citato;

l'equiparazione degli «altri grandi eventi, che determinino situazioni di rischio» alle calamità naturali ed alle catastrofi che per la loro natura devono essere affrontati «con mezzi e poteri straordinari» e l'estensione dell'applicazione del 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», hanno reso possibile il ricorso a tutti gli strumenti «in deroga» previsti dall'ordinamento vigente a causa di un uso distorto del concetto di «emergenza»,

si impegna ad attivare le procedure necessarie per sollevare davanti alla Corte costituzionale conflitto di attribuzione tra il Senato della Repubblica e la Presidenza del Consiglio dei ministri per invasione da parte di quest'ultima nella sfera di poteri attribuiti costituzionalmente agli organi del potere legislativo, richiedendo altresì l'annullamento di tutte le ordinanze di protezione civile citate in premessa, degli atti presupposto e dei provvedimenti ad esse successivi e consequenziali;

impegna il Presidente del Senato a provvedere a tutti gli adempimenti necessari per l'attivazione del conflitto.

(1-00244)