

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, GRANAIOLO, LEGNINI, LIVI BACCI, MAGISTRELLI, MARCENARO, MARCUCCI, MARINARO, MARINO Mauro Maria, MORANDO, PERDUCA, PORRETTI, RANDAZZO, RANUCCI, SCANU, SERAFINI Anna Maria, SERRA, TEDESCO, VITA, VITALI, ZAVOLI. – Il Senato,

premessi 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 propria 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 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 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, devono 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 (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, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, prevedendo l'abrogazione delle disposizioni contenute nella legge n. 225 del 1992 incompatibili con lo stesso, all'articolo 5, nel dettare le competenze del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di protezione civile, stabilisce che «Il Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero il Ministro dell'interno da lui delegato, determina le politiche di protezione civile, detiene i poteri di ordinanza in materia di protezione civile, promuove e coordina le attività delle amministrazioni centrali e periferiche

dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni, degli enti pubblici nazionali e territoriali e di ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale, 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»;

oltre a definire le competenze del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di protezione civile, il suddetto decreto-legge al comma 5 dell'articolo 5-*bis* (rubricato Disposizioni concernenti il Dipartimento della protezione civile) estende l'applicazione del potere di ordinanza previsto dall'articolo 5 della legge n. 225 del 1992 per fronteggiare «calamità naturali, catastrofi ed altri eventi, che per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari» anche «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»;

l'estensione dell'applicazione del potere di ordinanza ai cosiddetti «grandi eventi» ha reso possibile un uso distorto e strumentale del concetto di emergenza dando luogo, dal 2001 ad oggi, ad un reiterato abuso ed uso improprio dello strumento dell'ordinanza di protezione civile;

le competenze del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di protezione civile che – come ricordato – 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» sono state illegittimamente estese, negli ultimi anni, alla gestione di un numero impressionante di cosiddetti «grandi eventi» e delle relative attività organizzative e/o realizzative, nonché alla predisposizione ed alla stipula dei relativi contratti di appalto;

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;

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;

inoltre, 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», so-

stitutivo rispetto all'ordinarietà, proprio in considerazione del fatto che all'ordinanza di protezione civile è stata attribuita la forza di derogare «ad ogni disposizione vigente»;

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 minima parte ha ad oggetto la gestione di calamità naturali o di «vere» emergenze;

inoltre, a coronamento di una volontà di gestire i «grandi eventi» evitando qualsiasi tipo di controllo (in particolare sull'affidamento di appalti a trattativa privata), con una 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; premesso inoltre che:

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: a) 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; b) 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»; c) all'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»; d) all'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»; e) all'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; f) all'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; sull'adeguato supporto tecnico ed artistico alle attività da porre in essere dal Commissario delegato – prefetto di Siracusa – per il completamento delle iniziative finaliz-

zate alla ricostruzione e restauro della cattedrale di S. Nicolò di Noto; sulla proroga per l'anno 2010 della concessione del contributo ai comuni di Sarno, Quindici, Bracigliano, Siano e San Felice a Cancellò, a causa degli eventi atmosferici verificatisi nei mesi di novembre e dicembre 2008; sugli 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;

si tratta di provvedimenti che dimostrano come per gestire le situazioni più diverse, prive di qualsivoglia requisito di urgenza, si sia fatto ricorso in modo assolutamente improprio allo strumento dell'ordinanza ed a quegli strumenti procedurali che ne conseguono, usati solitamente nei casi di grave calamità naturale;

considerato che:

a conferma di quanto premesso, con riferimento all'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 30 dicembre 2009, n. 3838 (Disposizioni urgenti per lo svolgimento della «Louis Vuitton World Series» presso l'isola de «La Maddalena»), la Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato della Corte dei conti, nella delibera n. 5 del 4 marzo 2010, esprime dubbi «circa la riconducibilità del provvedimento alla categoria dei »grandi eventi rientranti nella competenza del Dipartimento della protezione civile»;

secondo la Corte dei conti, infatti, i «grandi eventi», «quand'anche non si sostanzino in calamità o catastrofi, dovrebbero pur sempre riferirsi a situazioni di emergenza che mettano a grave rischio l'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente, mentre nulla di tutto ciò sembrerebbe possibile ravvisare nel »grande evento« della manifestazione velica »Louis Vuitton« apparendo oltretutto difficile riscontrare una proporzione tra le esigenze prospettate dall'Amministrazione e la natura delle iniziative (anche strutturali e di rilevante impatto finanziario) e l'ampiezza delle deroghe alle norme vigenti» tanto da rendere dubbio il rispetto del principio, più volte affermato dalla Corte costituzionale, secondo cui le ordinanze di protezione civile debbono presentare un «nesso di adeguatezza e proporzione tra le misure adottate e la qualità e natura degli eventi» (sentenza della Corte costituzionale n. 284 del 2006);

la Corte dei conti sottolinea inoltre che, ai fini della possibilità di considerare la «Louis Vuitton» un grande evento, non è sufficientemente idonea l'asserita «insorgenza di problematiche di varia e complessa natura sul piano della mobilità, della ricettività alberghiera, dell'accoglienza, dell'assistenza e dell'ordine pubblico, della disciplina del traffico marittimo e portuale e delle attività connesse»;

secondo la Corte dei conti «Non qualsiasi »grande evento«, quindi, 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 dai danni o dal pericolo di danni»;

più in generale la Corte dei conti ricorda come «nella relazione al Parlamento sull'esercizio 2008 (Volume II, Ministeri istituzionali, pag. 159), le Sezioni Riunite di questa Corte segnarono, tra l'altro, 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». Ciò 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. Tali osservazioni riguardano in particolare l'applicazione sempre più ricorrente dell'art. 5 bis della legge n. 225 del 1992, che estende il regime relativo allo stato di emergenza ed al potere di ordinanza di cui all'art. 5 della legge 225/1992, anche alle ipotesi dei «grandi eventi», relativamente ai quali la norma non dà una definizione precisa del contenuto di tale nozione e quindi dei presupposti per il ricorso alle procedure derogatorie. La genericità della previsione normativa, che consente ampia discrezionalità all'Amministrazione di qualificare singole iniziative quali «grande evento», richiede un uso misurato dello strumento, tanto più che con norma interpretativa è stata disposta la non assoggettabilità a controllo preventivo dei predetti provvedimenti (articolo 14 del decreto-legge n. 90 del 2008). Negli anni più recenti il ricorso alle ordinanze di necessità ed urgenza è cresciuto in modo notevole; le stesse hanno riguardato eventi che, in taluni casi, appaiono svincolati da un carattere emergenziale, anche in considerazione della programmabilità delle attività connesse con iniziative destinate a concludersi in ampi archi temporali e comunque non del tutto riconducibili al concetto di «grande evento»»;

considerato inoltre 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'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, ha una specifica competenza a disciplinare gli eventi di natura straordinaria di cui al citato articolo 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'articolo 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, tuttavia, dei principi generali dell'ordinamento giuridico (articolo 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'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992 n. 225, consentono la deroga all'intera legge 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 ignorato 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 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»,

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) (Testo 2)