

Più severa è stata l'abrogazione dei contributi delle testate teletrasmesse all'estero, che non ha carattere transitorio; la stessa disposizione ha, poi, escluso, a decorrere dal 2009, l'erogazione dei contributi a favore delle radio e televisioni locali, facendo salvi quelli che vengono erogati dal Ministero dello sviluppo economico ai medesimi beneficiari.

E' stato previsto, inoltre, un accantonamento di 50 milioni di euro a valere sugli stanziamenti previsti per le provvidenze all'editoria, come determinati dalla Tabella C allegata alla legge finanziaria per l'anno 2010 finalizzato ai rimborsi a Poste Italiane Spa e introdotta una clausola di salvaguardia, a valere sulle dotazioni finanziarie di parte corrente iscritte nel bilancio PCM, qualora si verificassero scostamenti rispetto alle previsioni di spesa.

Infine, il decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, ha autorizzato, all'articolo 2, commi 1 e 2, il Dipartimento a ratificare il nuovo accordo di collaborazione in campo radiotelevisivo tra la Repubblica Italiana e la Repubblica di San Marino, nel limite massimo di spesa già previsto per la convenzione a legislazione vigente, attraverso la prosecuzione della fornitura dei servizi previsti dalla apposita convenzione con la RAI-Radiotelevisione Italiana S.p.A. fino al 31 dicembre 2010; inoltre, al fine di contribuire alle iniziative volte al mantenimento della pace ed alla realizzazione di azioni di comunicazione nell'ambito delle NATO'S Strategic Communications in Afghanistan, è stata autorizzata fino al 31 dicembre 2010 la proroga della convenzione fra la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per l'informazione e l'editoria, la RAI - Radiotelevisione italiana S.p.A. e la NewCo Rai International.

In data 30 marzo 2010, il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero dell'economia e delle finanze hanno emanato un decreto interministeriale che, pur facendo salva la possibilità di destinare eventuali risorse aggiuntive (individuata dal Ministero dell'economia e delle finanze o dal Dipartimento per l'informazione e l'editoria) alla copertura delle agevolazioni sulle tariffe postali nell'anno in corso, prevede tariffe agevolate per le spedizioni di prodotti editoriali di cui ai decreti ministeriali del 13 novembre 2002 e del 1° febbraio 2005 fino al 31 marzo 2010.

In sede di conversione del DL 25 marzo 2010, n. 40 con legge 22 maggio 2010, n. 73 è stato incrementato di 30 milioni di euro per l'anno 2010 lo stanziamento iscritto nella tabella C allegata alla legge 23 dicembre 2009, n. 191, alla rubrica «Ministero dell'economia e delle finanze», missione «comunicazioni», programma «sostegno all'editoria», voce «legge n. 67 del 1987. A fronte del citato stanziamento, le tariffe postali possono essere ridotte con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Presidenza del Consiglio dei Ministri; in ogni caso la tariffa agevolata non deve essere superiore al 50 per cento della tariffa ordinaria e deve comunque rispettare il limite massimo di spesa indicato. Il Ministero dello sviluppo economico provvede al monitoraggio degli oneri derivanti; nel caso in cui l'andamento della spesa sia tale da determinare un possibile superamento della spesa autorizzata, con decreto è stabilita la sospensione o la riduzione dell'agevolazione.

E' in fase di approvazione un regolamento concernente "Misure di semplificazione e riordino della disciplina di erogazione dei contributi all'editoria" sul quale è già stato espresso il parere dalle competenti Commissioni parlamentari¹⁹⁶; esso è diretto alla semplificazione e al

4. Ai sensi dell'articolo 17, comma 12, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, il Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri provvede al monitoraggio delle spese relative alle provvidenze per l'editoria di cui al presente articolo e riferisce in merito, entro il 30 giugno, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro dell'economia e delle finanze. Nel caso si verifichino o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni dello stanziamento di bilancio stabilito a legislazione vigente, tenuto conto anche di quanto previsto dal presente articolo, il Presidente del Consiglio dei Ministri provvede, con proprio decreto, nell'esercizio della propria autonomia contabile e di bilancio, alla riduzione, nella misura necessaria alla copertura finanziaria del maggior onere risultante dall'attività di monitoraggio, delle dotazioni finanziarie di parte corrente, nell'ambito delle spese rimodulabili, iscritte nell'ambito del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

¹⁹⁶ Il Consiglio di Stato ha espresso parere favorevole con osservazioni il 30 dicembre 2009; il Senato ha espresso parere favorevole con osservazioni il 24 febbraio 2010 e la Camera ha espresso parere favorevole con osservazioni il 10 marzo 2010.

riordino dei contributi per la stampa; alla semplificazione e al riordino dei contributi alle imprese radiofoniche e televisive; a semplificare e riordinare la materia del credito agevolato alle imprese editoriali, proprio nell'esigenza di una sistematicità delle norme sull'editoria¹⁹⁷ che negli anni sono state oggetto soltanto di parziali modifiche correttive della legge n. 250 del 1990, spesso inserite in leggi finanziarie.

Al riguardo si segnala l'esigenza che si pervenga al più presto ad una legge organica sull'editoria e sulla comunicazione istituzionale, anche in considerazione dell'attuale contesto sociale nel quale le nuove tecnologie hanno modificato profondamente il quadro editoriale e radiotelevisivo.

12.2. Risultati dell'attività di gestione in alcuni settori di intervento

12.2.1. I contributi all'editoria e le convenzioni

Riferendosi agli interventi di settore, in particolare ai contributi editoriali, va rilevato che si tratta essenzialmente di somme "vincolate" a livello normativo in quanto tali contributi vengono definiti dal legislatore.

In massima parte (circa 185,467 milioni di euro) sono destinati, all'erogazione delle provvidenze previste dalla legge 7 agosto 1990, n. 250, e successive modificazioni, a diverse categorie di imprese editrici di giornali quotidiani e periodici, organi di partiti e movimenti politici, di cooperative, fondazioni ed enti morali della stampa italiana all'estero, dell'editoria speciale per non vedenti, delle pubblicazioni delle associazioni di consumatori e di emittenti radiofoniche nazionali e locali.

Vengono, inoltre, erogate provvidenze ai sensi della legge 6 agosto 1990, n. 223, e successive modificazioni, a favore delle emittenti televisive locali ed effettuati rimborsi a favore dei gestori competenti, per le riduzioni tariffarie riconosciute alle imprese radiofoniche e televisive di informazione per i consumi elettrici, telefonici e satellitari per un totale di circa 30 milioni di euro. Sono, infine, previsti rimborsi a favore della società Poste Italiane S.p.A., per le compensazioni relative all'applicazione delle agevolazioni tariffarie per la spedizione postale di prodotti editoriali.

TABELLA N. 4

EVOLUZIONE DELLA SPESA PER I CONTRIBUTI ALLE IMPRESE EDITRICI, RADIOFONICHE E TELEVISIVE - BILANCIO DI PREVISIONE ANNI 2007-2011

CAPITOLI 465 - 566 (competenza)

CAPITOLO	PREVISIONE				
	2007	2008	2009	2010	2011
465 – Imprese radiofoniche e televisive	15.000.000	20.000.000	14.067.780	25.000.000	12.729.500
466 – Imprese editoriali	110.000.000	140.000.000	50.000.000	170.000.000	86.686.670

¹⁹⁷ Sono stati anche presentati il d.d.l. 1269 recante "Nuova disciplina del settore dell'editoria e delega al Governo per l'emanazione di un testo unico delle disposizioni legislative in materia di editoria" e il d.d.l. AC 3340 recante "Modifiche all'articolo 1, comma 460, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, concernenti la proprietà della testata delle imprese editrici in relazione all'erogazione dei contributi in favore dell'editoria previsti dai commi 2, 8, 10 e 11 dell'articolo 3 della legge 7 agosto 1990, n. 250".

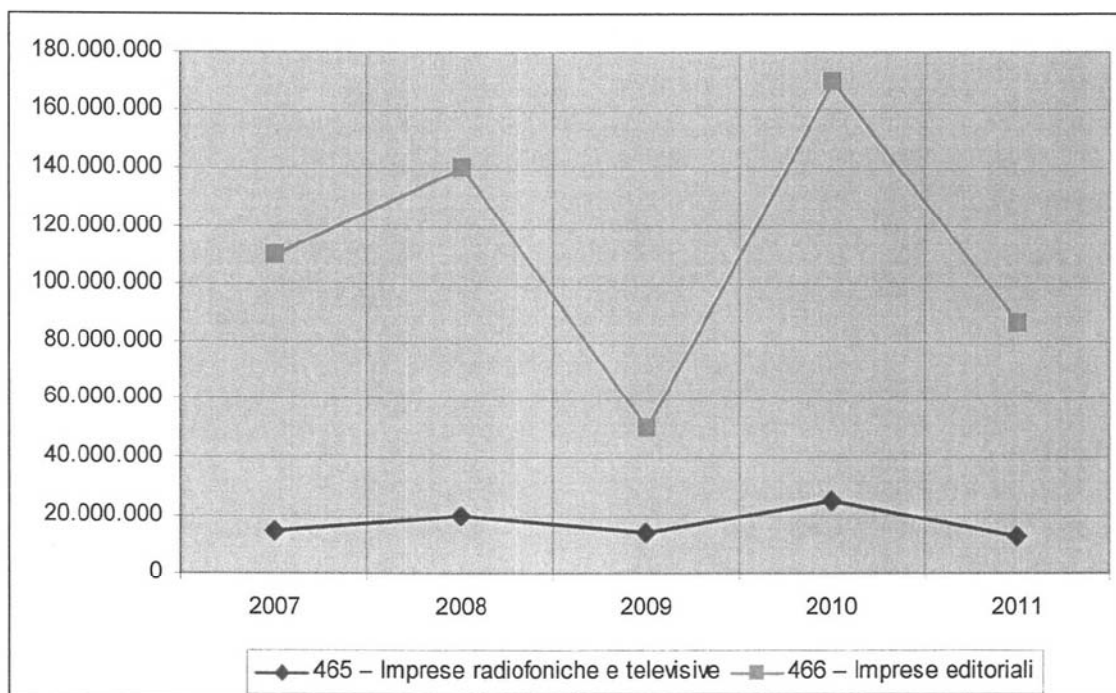


TABELLA N. 5

CAPITOLO	STANZIAMENTI					
	2007		2008		2009	
	iniziali	definitivi	iniziali	definitivi	iniziali	definitivi
465 – Imprese radiofoniche e televisive	15.000.000	22.113.519	20.000.000	32.192.860	14.067.780	30.039.253
466 – Imprese editoriali	110.000.000	195.354.615	140.000.000	209.368.132	50.000.000	185.158.863

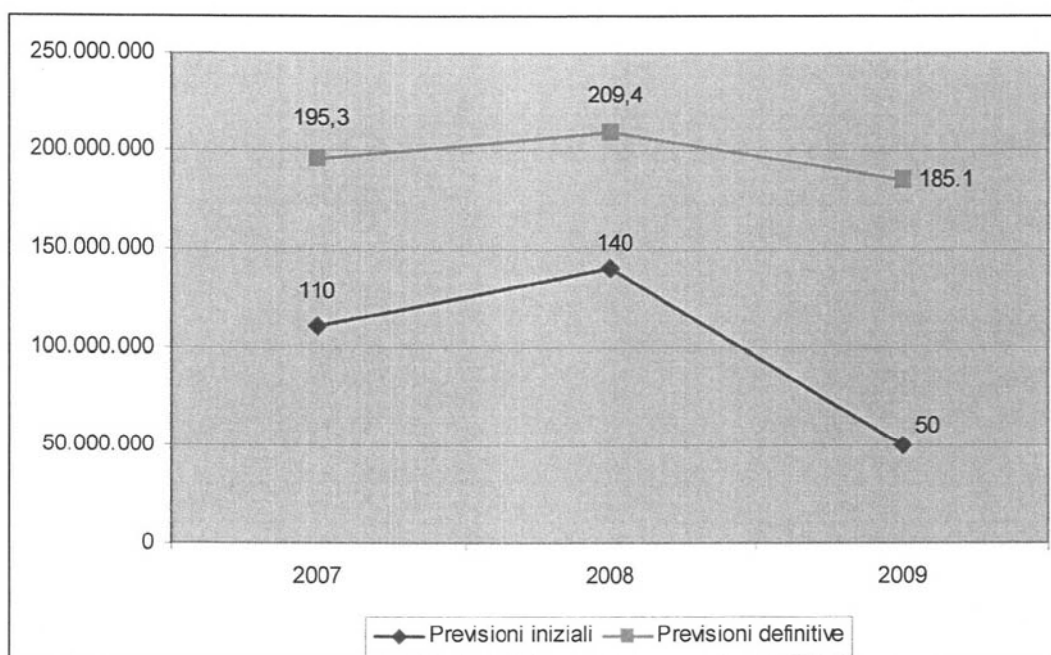


TABELLA N. 6

Capitolo 466 - Scostamento tra previsioni iniziali e definitive nel triennio 2007-2009

<i>in milioni di euro</i>			
CAPITOLO	2007	2008	2009
466 – Imprese editoriali	+85,3	+69,4	+135,1

Va rilevato, inoltre, in materia di verifica della documentazione presentata dalle imprese editoriali o radiotelevisive per ottenere i contributi, che è stato stipulato, a partire dal 2007, un protocollo d'intesa con la Guardia di Finanza, Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie, per assicurare al Dipartimento una collaborazione nella verifica della documentazione relativa ai presupposti di legge. L'accordo prevede che vengano svolti, su richiesta del Dipartimento stesso, accertamenti e approfondimenti, anche a campione, sulla documentazione presentata dai soggetti richiedenti il contributo. Tali controlli non escludono altresì, quelli effettuati dalla G.d.F., Nucleo speciale per la radiodiffusione e l'editoria sulle situazioni di collegamento e controllo in servizio presso l'AGCOM.

Per quanto concerne, infine, le attribuzioni del Dipartimento sui contributi indiretti, un cenno va alla gestione delle concessioni delle agevolazioni di credito alle imprese editoriali, ed agli aspetti di competenza del Dipartimento in relazione al credito d'imposta di cui all'art. 8 della legge n. 62 del 2001. Infatti, né nel 2008, né nel 2009 pur a fronte di stanziamenti rispettivamente di 11,300 e di 23,401 milioni di euro risultano impegni e pagamenti, tanto che nel previsionale 2010 i capitoli di riferimento sono iscritti ma senza alcuna dotazione finanziaria.

Con specifico riferimento al 2009 l'assenza di bandi deriva dall'introduzione della norma sulla cd. priorità, di cui all'articolo 44 del decreto-legge n. 112 del 2008, che ha stabilito che in caso di insufficienza delle risorse queste vanno prioritariamente destinate all'erogazione dei contributi diretti. Sulla base di tale norma è stata emanata una direttiva di attuazione registrata dalla Corte dei conti che ha previsto per il 2009 la destinazione prioritaria di tutte le risorse del Dipartimento in favore dei contributi diretti.

Sono presenti, comunque, nel rendiconto residui iniziali per 73 milioni di euro e, nel corso del 2009, sono stati effettuati pagamenti in conto residui per circa 12 milioni di euro.

12.2.2. La comunicazione istituzionale

Per quanto riguarda l'attività di informazione e comunicazione istituzionale nel 2009 sono state realizzate n. 54 campagne pubblicitarie¹⁹⁸ di particolare utilità sociale ed interesse pubblico ai sensi della legge 150 del 2000 per un totale di 12,754 milioni di euro in particolare acquistando spazi pubblicitari sui giornali rispettando, comunque, gli obblighi di destinazione previsti dall'art. 41 del decreto legislativo n. 177 del 2005.

Per la comunicazione istituzionale il Dipartimento, in quanto struttura di supporto al Presidente del Consiglio, svolge una funzione di coordinamento che comprende la comunicazione, l'informazione e la pubblicità. Al fine di poter avviare in forma integrata e organica tale funzione è stata diramata ai Ministri la circolare 15 luglio 2009 per mettere in risalto le competenze Dipartimentali riguardo l'elaborazione del piano annuale di comunicazione, da redigersi sulla base dei progetti di comunicazione istituzionale presentati dalle amministrazioni; la programmazione e la pianificazione delle singole iniziative di comunicazione (il Dipartimento, infatti, determina i messaggi di utilità sociale ovvero di pubblico interesse e ne gestisce la programmazione attraverso la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo); il rispetto delle percentuali previste per l'acquisto degli spazi pubblicitari (60 per cento a favore dei giornali quotidiani e periodici); il parere preventivo sui progetti di comunicazione che prevedono la diffusione dei messaggi tramite mezzi di comunicazione di massa; la rappresentanza della Presidenza del Consiglio nelle commissioni aggiudicatrici di progetti di comunicazione istituzionale. È stata, successivamente, emanata una

¹⁹⁸ Di cui n. 30 spot istituzionali per la Presidenza del Consiglio dei Ministri di cui n. 5 curati e realizzati direttamente dal Dipartimento.

Direttiva della Presidenza del Consiglio 28 settembre 2009 che ha fornito indirizzi interpretativi ed applicativi in materia di destinazione delle spese per l'acquisto di spazi pubblicitari da parte delle Amministrazioni dello Stato.

Riferendosi, infine, al settore relativo alla stipula di contratti e convenzioni con la RAI e con le principali agenzie nazionali di stampa e di informazione (ANSA, AGI, ADNKRONOS, ecc.), sono stati effettuati pagamenti per un importo complessivo di euro 111 milioni di euro. Per quanto riguarda le convenzioni RAI va evidenziato che si tratta di servizi pubblici effettuati al fine di assicurare la diffusione nel mondo dei programmi radiofonici in lingua italiana e in altre lingue e per garantire un adeguato servizio di trasmissioni radiofoniche e televisive a tutela delle minoranze linguistiche e per le comunità italiane all'estero. Nel corso dell'anno in esame, 64,160 milioni di euro sono stati destinati a tali convenzioni¹⁹⁹. Per quanto concerne, invece, la diffusione dei notiziari delle Agenzie di stampa presso le Pubbliche amministrazioni e con le diplomatiche sedi estere, la spesa è stata di 47.291 milioni di euro.

12.2.3. Le politiche di tutela del diritto d'autore e della proprietà intellettuale e la vigilanza sulla SIAE

In tale veste il Dipartimento ha svolto le proprie attività istituzionali, che non prevedono attribuzioni di spesa in quanto le competenze, in materia, sono di mero approfondimento tecnico giuridico, di tematiche inerenti la proprietà intellettuale e di contrasto ad attività illecite a livello nazionale ed internazionale.

In particolare l'Ufficio ha svolto attività di supporto per il Comitato tecnico contro la pirateria digitale e multimediale istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 15 settembre 2008. I compiti del Comitato sono il coordinamento delle azioni per il contrasto del fenomeno della pirateria digitale e multimediale; lo studio e la predisposizione di normative; l'analisi e l'individuazione d'iniziative non normative (ad es. codici di condotta e di autoregolamentazione) in tale materia. Inoltre, l'Ufficio ha rappresentato l'Amministrazione presso tutte le sedi nazionali ed internazionali in materia di diritto d'autore, in particolare presso il Comitato permanente di tutela del diritto d'autore previsto dalla legge n. 633 del 1941.

¹⁹⁹ Convenzioni RAI 2009: Sul capitolo 475 gravano le seguenti convenzioni:

Convenzione con la RAI S.p.A., per l'offerta televisiva, radiofonica e multimediale per l'estero (detta Rai International) stipulata il 26 luglio 2007 (triennio 01/01/2007 – 31/12/2009). Corrispettivo: € 35.000.000,00 IVA compresa. Per il 2010 € 25.000.000,00 IVA compresa

In corso di stipula

Convenzione con la RAI – S.p.A., per le trasmissioni di programmi radiofonici e televisivi in lingua tedesca e ladina nella Provincia autonoma di Bolzano stipulata il 29 ottobre 2007 (triennio 01/01/2007 – 31/12/2009). Corrispettivo € 15.560.734,52 IVA compresa

Convenzione con la RAI S.p.A., per le trasmissioni di programmi radiofonici e televisivi in lingua francese per la Regione autonoma Valle d'Aosta stipulata il 29 ottobre 2007 (triennio 01/01/2007 – 31/12/2009). Corrispettivo: € 2.031.757,39 IVA compresa

Convenzione con la RAI S.p.A., per le trasmissioni di programmi radiofonici e televisivi in lingua slovena, nonché radiofonici in lingua italiana per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia stipulata il 29 ottobre 2007 (triennio 01/01/2007 – 31/12/2009). Corrispettivo: € 6.619.267,78 IVA compresa

Convenzione con la RAI S.p.A. e la NEWCO RAI INTERNATIONAL, per la realizzazione di un progetto di collaborazione con le strutture NATO per rappresentare e sostenere le azioni di PEACEKEEPING in Afghanistan, stipulata il 27 maggio 2009, con durata 1° giugno 2009 - 31 dicembre 2009, rinnovabile

Corrispettivo: € 300.999,99 IVA compresa

Sul Capitolo 476: "PCM RAI in attuazione degli accordi di collaborazione in materia radio-televisiva tra la Repubblica italiana e la Repubblica di S. Marino firmata a Roma il 23 ottobre 1987". Corrispettivo: € 3.098.741,39 IVA compresa

Sul Capitolo 487: PCM RAI in attuazione degli accordi in materia radiotelevisiva tra il governo della Repubblica italiana e il governo della Repubblica tunisina". Corrispettivo: € 1.549.000,00 IVA compresa

12.3. Considerazioni conclusive

Dall'esame della normativa e, in particolare delle risorse assegnate al Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria si evince che, nel 2009, tutto il settore dell'informazione ha sofferto una grave crisi dovuta principalmente ai tagli (-160 milioni di euro rispetto alle previsioni definitive per il 2008), anche se, nel 2010, si registra un notevole aumento degli stanziamenti con la previsione di 334 milioni di euro; la tendenza per il 2011 e per il 2012 mostra però, nuovamente, una diminuzione degli stessi fino a 195 milioni di euro (-139 milioni rispetto al 2010)²⁰⁰.

L'importo di 238 milioni di euro inizialmente stanziato per il 2009, si è detto, è stato insufficiente per coprire le spese relative ai contributi editoriali a fronte degli stanziamenti assegnati negli anni precedenti (come illustrato nella tabella n. 1) e non sono risultate disponibili risorse per i contributi indiretti e per i rimborsi delle agevolazioni tariffarie alla società Poste Italiane Spa, ciò anche in considerazione che è tuttora in corso un approfondimento con la stessa Società sulla applicabilità del disposto di cui all'articolo 56 della legge n. 99 del 2009, nella parte in cui prevede che, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge, il costo unitario - cui si rapporta il rimborso - sia pari a quello riveniente dalla convenzione in essere in analoga materia più favorevole al prestatore

La legge n. 99 del 2009, all'articolo 56, a causa della insufficienza della dotazione iniziale, ha previsto, altresì, uno stanziamento, per ciascuno degli anni 2009 e 2010 di 70 milioni aggiuntivi finalizzati alle politiche a favore dell'editoria; tali risorse per l'anno 2009 non sono mai state mai trasferite dal Ministero dell'economia e delle finanze al Dipartimento mentre per il 2010 sono state iscritte nella tabella C allegata alla legge finanziaria.

In applicazione della legge n. 191 del 2009, è stato rimodulato il debito con Poste Italiane Spa di cui all'articolo 2, comma 135, del decreto-legge n. 262 del 2006, nell'ambito del periodo di rimborso decennale, consentendo così di recuperare circa 45 milioni di euro, che sono stati destinati all'erogazione dei contributi diretti alla stampa ed alle radio e tv locali, anche in considerazione della crisi che ha investito il settore e che ha generato, durante l'anno, situazioni di tensione sui livelli occupazionali²⁰¹. Le tariffe agevolate sono previste a favore di imprese editrici di quotidiani e periodici (5.100 aziende editrici, 2.900 editori profit e no profit) che non superino il 45 % di spazio fisico dedicato alla pubblicità; *onlus* (di cui 1.400 religiosi e 3.400 laici); associazioni le cui pubblicazioni periodiche abbiano avuto riconosciuto il carattere politico dai gruppi parlamentari di riferimento; ordini professionali; sindacati; associazioni professionali di categoria; associazioni d'arma e combattentistiche.

Per quanto riguarda le spese in conto capitale relative al credito agevolato riconosciuto alle imprese editoriali e rientranti tra i contributi indiretti, risulta dall'esame delle poste in bilancio che, nel corso del 2009, non sono state effettuate nuove concessioni ma solo erogazioni in conto residui per i benefici già concessi negli esercizi precedenti, ai sensi della legge 5 agosto 1981, n. 416, e della legge 7 marzo 2001, n. 62.

La legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria per l'anno 2010), che, al comma 62 dell'articolo 2, aveva introdotto, a decorrere dal 2010, il principio che le provvidenze e i contributi alle imprese editrici di giornali di cui alla legge n. 250 del 1990 spettassero nei limiti dello stanziamento del capitolo di Bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stata riformata in sede di conversione del decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25; con l'articolo 10-sexies, il Parlamento ha reintrodotto, per i contributi ai giornali il cd. "diritto soggettivo" limitandolo, però al solo anno 2010, generando, pertanto, incertezze sia a livelli aziendali sia a livelli occupazionali.

Al riguardo è avvertita l'esigenza di un riordino dell'intera materia del sistema dei contributi all'editoria ed una semplificazione delle procedure di erogazione anche attraverso

²⁰⁰ Tale stanziamento è stato ulteriormente ridotto di 20 milioni di euro per effetto del DL 30 maggio 2010, n. 78.

²⁰¹ Va evidenziato che Poste Italiane Spa opera i controlli sulla sussistenza dei requisiti dichiarati dai beneficiari delle agevolazioni; all'atto della spedizione l'editore paga esclusivamente la tariffa agevolata e la differenza rispetto alla normale tariffa viene rimborsata a Poste Italiane Spa dallo Stato.

l'individuazione di nuovi e più snelli *iter* procedurali per la liquidazione delle agevolazioni in modo da temperare trasparenza, contenimento della spesa nei limiti di stanziamento di bilancio e certezza, per le imprese editoriali, nell'erogazione e nel "*quantum*".

13. Protezione civile. Premessa e profili generali del “sistema di protezione civile”

Il nucleo centrale dell'attività di Protezione Civile rimane tradizionalmente costituito dalla "gestione dell'emergenza", e cioè dai cosiddetti compiti di assistenza e soccorso delle popolazioni colpite da calamità anche se buona parte delle attività è destinata alle attività di previsione e prevenzione.

Senza approfondire in questa sede la complessa precedente evoluzione normativa²⁰² va considerato che, con la legge 24 febbraio 1992 n. 225 istitutiva del Servizio Nazionale di protezione civile, viene affidato al Presidente del Consiglio dei Ministri il compito di promuovere e coordinare le attività delle Amministrazioni dello Stato, delle Regioni, degli Enti locali, degli enti pubblici nazionali e territoriali e di ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente sul territorio. Tale norma prevede espressamente che le competenze della Protezione Civile si articolino in maniera complessa: non solo nella semplice gestione del dopo emergenza, ma in una serie integrata di attività che coprono tutte le fasi del "prima e del dopo", secondo i quattro versanti della *Previsione - Prevenzione - Soccorso - Ripristino*.

Gli studi, le ricerche, la formazione rivolta agli addetti del sistema (professionisti e volontari), l'attività di informazione rivolta alla popolazione, la pianificazione della risposta all'emergenza e le attività “esercitative” costituiscono parte significativa del lavoro della Protezione Civile.

La citata legge 225/1992 che recepisce e codifica l'evoluzione maturata negli anni '80, contiene per lo più disposizioni programmatiche e norme di principio in materia di protezione civile, facendo rinvio a successive leggi regionali, nonché a provvedimenti attuativi di natura regolamentare ed amministrativa.

Il “sistema di protezione civile”, come costruito dalla legge n. 225/1992²⁰³ è basato sul principio di sussidiarietà, in relazione agli interventi, dei diversi livelli di governo. Con la riforma del Titolo V della Costituzione (legge costituzionale 3/2001), la Protezione Civile è stata inserita fra le materie a legislazione concorrente stato-regioni; nello stesso anno (con l'art. 5 bis, comma 5, del DL 7 settembre 2001, n. 343 – convertito nella legge 9 novembre 2001, n. 401) sono stati ampliati gli ambiti di operatività delle ordinanze di protezione civile attribuite al

²⁰² Nel 1926 con il R.D.L. n. 2389, convertito nel 1928 nella legge 883, e con il regolamento di attuazione del R.D.L. (contenuto nel d.m. 15 dicembre 1927), si comincia a delineare una struttura per così dire “permanente” per il soccorso alle popolazioni: la competenza viene affidata al Ministero dei Lavori Pubblici, ma alcuni compiti specifici vengono assegnati ad altre amministrazioni (ad esempio la Regia Aeronautica doveva provvedere ad immediate ricognizioni aeree, le poste garantire attraverso il telegrafo le comunicazioni). Ancora si prevede la possibilità di nominare un Commissario governativo per la direzione di tutti i servizi. All'inizio degli anni 80 si prevedeva che tutti i Comuni elencassero, con un sistema informatizzato le risorse in loro possesso; dovevano essere predisposti, aggiornati annualmente e trasmessi ai Ministeri dell'Interno e dei Lavori Pubblici, elenchi relativi ai funzionari da mobilitare, all'ubicazione di ospedali, magazzini, depositi di carburante etc. Gli anni fra il 1935 ed il 1961 vedono la strutturazione su base nazionale dei servizi antincendi e, con la legge 469 del 1961, l'attribuzione al Ministero dell'Interno dei servizi tecnici per la incolumità delle persone e la preservazione dei beni e dei servizi per l'addestramento e l'impiego delle unità preposte alla protezione della popolazione civile. Si segna in questa maniera il passaggio da un Ministero “tecnico” ad un Ministero “politico”.

Solo nel dicembre del 1970 viene emanata la legge 996 “Norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità – Protezione Civile”, ma necessita, per diventare operativa, del regolamento di attuazione (D.P.R. 66/81), che viene decretato solo dopo undici anni e dopo il terremoto dell'Irpinia. Infatti, dopo i terremoti del Friuli (1976) e della Campania e Basilicata (1980) il governo, per far fronte all'emergenza, nominò un *Commissario Straordinario*, come previsto dalla legge 996/70 il quale fondò l'attuale sistema della Protezione Civile italiana. Con il decreto legge n. 57 del 27 febbraio 1982 (convertito nella legge n. 187 dello stesso anno) il Commissario Straordinario fu nominato a capo del nuovo Ministero per il Coordinamento della Protezione Civile, potendosi avvalere nella sua attività del Dipartimento della Protezione Civile, istituito nello stesso anno con dPCM del 22 giugno 1982.

Occorrerà attendere altri undici anni - punteggiati da un susseguirsi di leggi, ordinanze, circolari ed addirittura, nel 1990, da un rinvio alle Camere, per la ristesura del testo, da parte del Presidente della Repubblica di una legge, già approvata, riguardante l'istituzione del Servizio Nazionale della Protezione Civile – perché il 24 febbraio 1992 veda la luce la legge 225 “Istituzione del Servizio Nazionale della Protezione Civile”, ancora vigente.

²⁰³ Il decreto legge n. 300/1999, prevede l'istituzione dell'Agenzia per la Protezione Civile, abolita con il DL 7 settembre 2001 n. 353 convertito nella legge 401/2001, confermando i pieni poteri al Dipartimento.

Capo Dipartimento della protezione civile anche con riferimento alla dichiarazione dei “grandi eventi”, rientrante comunque nella competenza del Dipartimento.

Il legislatore distingue (art. 2) tre diverse tipologie di eventi in relazione ai soggetti ed alle funzioni necessari per fronteggiarli: le prime due ineriscono ad eventi fronteggiabili con l'assetto di competenze ordinariamente spettante agli Enti territoriali, la terza concerne gli eventi non altrimenti fronteggiabili se non mediante un assetto di mezzi e poteri straordinari (articolo 2, sub c).

La norma prevede che Il Presidente del Consiglio dei Ministri determini le politiche di protezione civile, detenga i poteri di ordinanza in materia di protezione civile, promuova e coordini 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, salvo quanto previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. I poteri esercitati dal Presidente del Consiglio dei Ministri hanno carattere straordinario, aventi ad oggetto compiti che, in via ordinaria, sono attribuiti ad altri livelli istituzionali di governo

Va, altresì evidenziato, per quanto concerne gli aspetti organizzativi legati alle modalità di espletamento dell'eterogenea attività svolta dalla Protezione Civile, che il richiamato art. 5 del DL n. 343/2001, prevede l'istituzione di un “Comitato paritetico”- con rappresentanti anche della Conferenza unificata – che si riunisce presso il Dipartimento della protezione civile, il quale assicura la direzione unitaria e il coordinamento delle attività di emergenza, stabilendo gli interventi di tutte le amministrazioni e enti interessati al soccorso.

Anche in relazione a tali aspetti si rileva che, nelle ordinanze di protezione civile, la funzione commissariale viene frequentemente attribuita ai Presidenti delle Regioni, o ai Sindaci dei Comuni interessati.

L'autonomia dei Commissari delegati evidenziata dalla titolarità di apposite contabilità speciali deriva dal potere di autonomia negoziale ad essi riconosciuta suscettibile di dare luogo ad una complessa situazione creditoria e debitoria derivante, per l'appunto, dalle operazioni poste in essere dagli stessi. Di qui l'esigenza, avvertita dal Legislatore, di predisporre un meccanismo di controllo specifico volto a verificare il corretto esercizio delle funzioni commissariali.

A tal proposito i Commissari delegati, titolari di contabilità speciali, ai sensi degli articoli 60 e 61 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e dell'articolo 333 del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827 sono tenuti a rendicontare, entro il quarantesimo giorno dalla chiusura di ciascun esercizio e dal termine della gestione o del loro incarico, tutte le entrate e tutte le spese riguardanti l'intervento delegato, indicando la provenienza dei fondi, i soggetti beneficiari e la tipologia di spesa. I rendiconti corredati della documentazione giustificativa sono trasmessi, per i relativi controlli, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ragionerie territoriali competenti e all'Ufficio bilancio e ragioneria della Presidenza del Consiglio dei Ministri²⁰⁴

Al riguardo, vista la sostanziale natura del controllo interno (consistente nel solo invio del rendiconto al Ministero dell'Economia e delle finanze) sarebbe auspicabile che, almeno, non vi fossero commistioni gestionali tra le varie contabilità e prevedere espressamente un divieto di “girofondi” tra le contabilità speciali aperte per l'attuazione degli interventi di emergenza, salvo che non siano espressamente autorizzati da norma di legge per evitare il verificarsi che fondi allocati su determinate contabilità speciali vengano utilizzati per scopi diversi da quelli per i quali erano stati destinati.

²⁰⁴ Cfr. comma 5 dell'art. 8, DL 30 dicembre 2008, n. 208 dalla novella (comma 5 bis dell'art. 5 della legge 225/1992).

13.1. Quadro generale: ordinanze di protezione civile e andamenti finanziari

13.1.1 Ordinanze di protezione civile: regime delle deroghe

Il fondamento normativo dal quale si ricavano i presupposti concernenti la dichiarazione dello stato di emergenza, deliberato dal Presidente del Consiglio (che ne determina durata ed estensione territoriale) e i relativi poteri di ordinanza, come già accennato, è stato individuato nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225; con l'art. 5 bis, comma 5, del DL 7 settembre 2001, n. 343 – convertito nella legge 9 novembre 2001, n. 401 sono stati ampliati gli ambiti di operatività delle ordinanze di protezione civile attribuite al Capo Dipartimento della protezione civile anche con riferimento alla dichiarazione dei “grandi eventi”, rientrando comunque nella competenza del Dipartimento.

Non risulta delimitato, però, dalla legge il concetto di “grande evento”, assimilato genericamente a “calamità naturali che determinano situazioni di grande rischio”; questo viene individuato di volta in volta, attraverso una deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Capo del Dipartimento della Protezione civile; anche la dichiarazione di “grande evento”, così come la dichiarazione dello stato di emergenza, comporta l'utilizzo del potere di ordinanza.

La Corte costituzionale, con numerose pronunce, ha enucleato i requisiti di legittimità di tali ordinanze, con riferimento all'art. 5 della legge n. 225/1992, individuandoli: in un'efficacia temporale necessariamente limitata al perdurare della situazione necessitata e a delimitate parti del territorio nazionale, in un'adeguata motivazione, in un'efficace pubblicazione se si tratta di provvedimenti destinati a trovare applicazione nei confronti di una pluralità di soggetti, nell'impossibilità di derogare a norme costituzionali o a principi generali dell'ordinamento, nell'impossibilità di disciplinare materie coperte da riserva assoluta di legge, nella necessità di trovare fondamento in una norma di legge.

In particolare, il potere di deroga della normativa primaria, conferito ad autorità amministrative munite di poteri di ordinanza, ha carattere eccezionale ed esige la sussistenza di un nesso di congruità e proporzione tra la qualità e la natura dell'evento calamitoso e le misure concretamente adottate per fronteggiarlo (Corte cost., sentenze n. 4 del 1997, n. 100 e n. 201 del 1987, n. 127 del 1995). Il nesso di strumentalità è il principio materiale al cui rispetto deve piegarsi il potere di ordinanza, e soltanto la sua sussistenza può giustificare la deroga di atti normativi primari quali le leggi fondamentali in materia di urbanistica, edificabilità dei suoli, lavori pubblici ed espropriazione (Corte cost., 14 aprile 1995, n. 127).

Tali ordinanze devono rispettare i principi generali dell'ordinamento, ivi compreso l'assetto del riparto di competenze (Consiglio di Stato, IV, 3 febbraio 1998, n. 197). Nel dichiarare lo stato di emergenza, è necessario determinare la durata ed estensione territoriale dello stesso, in stretto riferimento alla qualità ed alla natura degli eventi (Corte cost., sent. n. 284 del 2006, n. 161 e n. 162 del 2005, n. 96 e 312 del 2003).

La dichiarazione della situazione di emergenza - ai sensi del citato art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992 - ha quale suo presupposto il verificarsi di taluno degli eventi «di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c)». della medesima legge, e cioè, non quelli «naturali o connessi con l'attività dell'uomo» suscettibili di «essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria» (o attraverso un coordinamento degli stessi), bensì solo «calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari» (Corte cost., 26 giugno 2007 n. 237).

In questa prospettiva, pertanto, risulta evidente che le situazioni di emergenza, prese in considerazione dall'art. 5 della legge n. 225 del 1992, consentono l'esercizio di poteri derogatori della normativa primaria a condizione che si tratti «di deroghe temporalmente delimitate» (Corte cost., sent. n. 127 del 1995), e sempre che tali poteri «siano ben definiti nel contenuto, nei tempi, nelle modalità di esercizio» (Corte cost., sent. n. 418 del 1992), non potendo, in particolare, il loro impiego realizzarsi «senza che sia specificato il nesso di strumentalità tra lo stato di emergenza e le norme di cui si consente la temporanea sospensione» (Corte cost., sent. n. 127 del 1995).

La Corte Costituzionale, all'indomani dell'entrata in vigore della citata legge 225/1992, ha avuto modo di chiarire, altresì, (sentenza n. 418 del 9.11.92) che la stessa *"... non ha inteso modificare la ripartizione delle materie e delle competenze tra Stato e Regioni"*.

Essa ha voluto invece assicurare che *"i molteplici organismi, a vario titolo interessati alle attività di protezione civile, agiscano in modo armonico e razionale, di modo che le risorse disponibili vengano impegnate opportunamente e conducano alla maggiore efficacia degli interventi"*, ed ancora che *"alle attività di protezione civile provvedono «secondo i rispettivi ordinamenti e le rispettive competenze», le amministrazioni dello Stato, le Regioni, le Province, i Comuni e le Comunità montane"*.

La stessa Corte costituzionale (sentenza 127 del 1995) ha indicato nel principio di congruità e di proporzionalità il criterio che deve ispirare il giudice nel verificare se le ordinanze *extra ordinem* (avuto riguardo alle dimensioni e all'intensità dell'emergenza) determinano o meno un'alterazione dei principi del decentramento e dell'autonomia locale.

Il legislatore, nell'esercizio della delega conferita dalla legge 15 marzo 1997 n. 59, ha ridisciplinato, con il d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112, i compiti in materia di Protezione civile, mantenendo in capo allo Stato funzioni d'indirizzo e di coordinamento, e demandando alle Regioni il compito di attuare gli interventi volti al superamento dell'emergenza e, sulla materia.

La Suprema Corte ha precisato (sentenza n. 39 del 5 febbraio 2003) che la normativa in materia di protezione civile va interpretata *"non nel senso di aver determinato l'accentramento di competenze e poteri, ovvero aver organizzato gli stessi secondo schemi di dipendenza gerarchico-funzionale, ma piuttosto nel senso di essersi limitata a prevedere ed a disciplinare nelle loro specifiche esplicazioni funzioni dirette alla promozione e al coordinamento di tutte le attività che possono convergere a finalità di tutela dei beni messi in pericolo"*, così *"nella più recente legge n. 401 del 2001 è prevista l'istituzione di un apposito comitato paritetico Stato – Regioni-enti locali ed è richiesta l'intesa con le regioni e gli enti locali per la definizione dei programmi e per la predisposizione degli interventi e delle strutture organizzative necessari a fronteggiare gli eventi calamitosi"*.

Il ricorso a forme di concertazione e di leale collaborazione tra Stato ed autonomie territoriali risulta oggi tanto più necessario alla luce della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 recante modifiche al titolo quinto della Costituzione, di cui si è detto, ed è innegabile che anche il novero dei poteri di deroga consentiti per motivi di protezione civile deve tener conto della nuova realtà ed inserirsi in un sistema diverso e più avanzato di ripartizione di competenze tra Stato ed Enti locali territoriali, che conservi al primo funzioni di promozione e coordinamento degli interventi, ma lasci ai secondi la gestione degli interventi sul territorio alla stregua del principio di sussidiarietà verticale" (Consiglio di Stato, sez. V, sent. n. 6809/2002; Consiglio di Stato sez. V, sent. n. 6280/2002)

Da una ricognizione degli atti dal 1° gennaio al 31 dicembre 2009, si evince che la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha emanato 13 decreti che hanno istituito, a vario titolo, gli stati di emergenza sul territorio italiano; sono stati emanati, altresì, 61 decreti che hanno prorogato precedenti situazioni di emergenza (che parzialmente riguardano anche i 13 suddetti decreti).

Nel 2009 è stato emanato un solo dPCM che ha stabilito come grande evento la *"Louis Vuitton Series"*, mentre le ordinanze che hanno dato seguito alla decretazione di grandi eventi effettuata nel 2008 sono state 3; le ordinanze che, nel 2009, hanno attuato il piano di emergenza, sancito con i dPCM prima menzionati, sono state 103 di cui 37 hanno interessato l'Abruzzo, 13 lo smaltimento rifiuti nella regione Campania, 4 lo smaltimento rifiuti a Palermo e 2 hanno interessato gli eventi calamitosi che hanno colpito Messina. Tutte le altre ordinanze hanno interessato, a vario titolo, emergenze relative ai fiumi, al traffico, alla mobilità²⁰⁵ o alla bonifica delle acque

²⁰⁵ Nel 2008 sono state rilevate 18 decretazioni d'urgenza, 52 proroghe di stati di emergenza e 8 decretazioni di grandi eventi. A fronte di quanto predetto, sono state emanate 67 ordinanze di attuazione degli stati di emergenza e 12 ordinanze di attuazione delle dichiarazioni di "grande evento".

In via generale si rileva che lo stato di emergenza può riguardare una serie di eventi eterogenei quali, ad esempio, l'emergenza ambientale nel settore del traffico e della mobilità, eccezionali eventi meteorologici che hanno colpito una certa zona, l'emergenza nel settore dei rifiuti, la messa in sicurezza di dighe, i dissesti idrogeologici, la rimozione dei sedimenti inquinanti nei canali portuali di grande navigazione, situazioni di crisi socio-economico e ambientale (vedi, ad esempio, gli insediamenti delle popolazioni nomadi in un certo territorio); per tali motivi è evidentemente difficile circoscrivere l'origine della dichiarazione di emergenza a situazioni predeterminate.

Il sistema delle ordinanze di protezione civile è stato oggetto di particolare attenzione anche da parte della Corte dei conti, la quale ha più volte sostenuto che, sotteso al potere di ordinanza, sia l'imprevedibilità dell'evento e che, quindi, detto potere non sia invocabile per situazioni prevedibili e programmabili in anticipo come avviene, appunto, per la dichiarazione di grande evento.

Alla problematica relativa alla definizione di "grande evento" a causa della prevedibilità di alcuni di essi si aggiungono le perplessità al ricorso alle Ordinanze di protezione civile pur nei casi di reali calamità naturali per le delicate correlazioni, anche istituzionali²⁰⁶, che, inevitabilmente, comportano; dubbi accresciuti nel tempo per il frequente ricorso a tale normativa emergenziale.

Un aumento del ricorso alle dichiarazioni dello stato di emergenza, e quindi alle ordinanze, si è avuta, come già accennato precedentemente negli anni più recenti e, a volte, in casi non sempre riconducibili alle calamità naturali; in particolare, con l'art. 5 bis, comma 5 del decreto legge n. 343 del 7 settembre 2001 viene espressamente previsto che le disposizioni di cui alla legge sopra citata si applicano anche con riferimento alla dichiarazione dei "grandi eventi" rientranti nella competenza del Dipartimento della Protezione civile.

In sostanza il legislatore, si richiama agli "altri eventi" come previsto dalla legge n. 225/1992 al fine di ricomprendere quelle ipotesi che, non configurandosi come vere e proprie calamità naturali, comunque richiedono l'adozione di poteri straordinari e, conseguentemente, estende con il decreto legge 343/2001 i presupposti per ricorrere alle ordinanze urgenti anche alle dichiarazioni dei "grandi eventi" rientranti nella competenza del Dipartimento della Protezione civile.

Detto quadro normativo è stato integrato con la norma di interpretazione autentica prevista dall'art. 14 del DL n. 90/2008, convertito con modificazione nella legge 14 luglio 2008 n. 123, il quale ha previsto che "i provvedimenti adottati ai sensi delle predette disposizioni non sono soggetti al controllo preventivo di legittimità di cui all'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20".

²⁰⁶ Nel 1991, l'allora Capo dello Stato rinviò alle Camere una prima versione di legge sul sistema nazionale di protezione civile, affermando 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".

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, nella relazione al Parlamento sull'esercizio 2008²⁰⁷ ebbero già modo di segnalare 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 (art. 14 del DL 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»”.

Sul tema si è pronunciata, altresì, la Sezione centrale di controllo di legittimità su atti di Governo e delle Amministrazioni dello Stato con diverse recenti deliberazioni che hanno ben inquadrato l'intera fattispecie.

In particolare, con la deliberazione n. 23/2009/P del 19 novembre 2009 la Corte dei conti ha dichiarato soggetta al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3794 del 30 luglio 2009, in quanto è stato ritenuto che, per il suo contenuto, detta ordinanza, che disciplina attività estranee alla competenza del Dipartimento della Protezione civile, non rientri nel novero delle ordinanze di protezione civile, esenti dal controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti. Infatti, con l'ordinanza *de qua*, non si qualificano come grandi eventi particolari situazioni (fatti eventi), in relazione ai quali, per la loro realizzazione, si predispongono particolari assetti organizzativi ed operativi (*extra ordinem*), ma si dispone un regime giuridico singolare per organizzare le unità operative e per esercitare la funzione amministrativa ordinaria; di fatto, si organizza l'intera struttura ministeriale, costituente un Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in regime derogatorio per svolgere la normale attività amministrativa²⁰⁸.

²⁰⁷ Relazione al Parlamento sull'esercizio 2008 (Volume II, Ministeri istituzionali, pag. 159).

²⁰⁸ In particolare l'ordinanza in questione concerne l'organizzazione e l'azione, in regime derogatorio della disciplina giuridica vigente, del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per lo svolgimento della funzione del “rilancio dell'immagine dell'Italia e del settore turistico”, in Italia e nel mondo, “in connessione con le celebrazioni per il 150° anniversario dell'Unità d'Italia e con l'evento Expo 2015”; essa è stata adottata dal Presidente del Consiglio dei Ministri, in forza dell'art. 5bis, comma 5 del d.l. 7 settembre 2001 n. 343, convertito nella legge 9 novembre 2001 n. 401, secondo cui per i grandi eventi, che determinino situazioni di grave rischio, in relazione ai danni o al pericolo di danni derivanti da calamità naturali e da catastrofi, di cui al precedente art. 5, comma 1, possono adottarsi le ordinanze previste dall'art. 5, commi 2 (ordinanze derogatorie, che presuppongono la dichiarazione dello stato di emergenza) e 3 (ordinanze di pericolo, che non presuppongono necessariamente la dichiarazione dello stato di emergenza) della legge 24.2.1992, n. 225.

Nella specie l'ordinanza era stata adottata non in relazione ad un fatto-evento (o a più fatti eventi), ma per l'esercizio della funzione ordinaria, delegata dal Presidente del Consiglio dei Ministri (d.P.C.M. 15 maggio 2009) al Ministro senza portafoglio, di “rilancio dell'immagine dell'Italia e del settore turistico”, in Italia e nel mondo; il riferimento fatto nelle premesse, alle “celebrazioni per il 150° anniversario dell'Unità d'Italia e con l'evento Expo 2015”, è solo indiretto e parzialmente strumentale.

L'ordinanza, per il suo contenuto, non è stata ritenuta inquadrabile, pertanto, nelle situazioni (particolari specifici fatti-eventi) disciplinate in regime giuridico derogatorio Essa, tenuto conto del suo oggetto, deve qualificarsi come direttiva generale per l'indirizzo e lo svolgimento dell'azione e dell'organizzazione amministrativa (non rientrante nel novero dei provvedimenti di cui all'art. 5 bis, comma 5, del DL 7 settembre 2001 n. 343, convertito nella legge 9 novembre 2001 n. 401, esclusi dal controllo preventivo di legittimità, per effetto dell'art. 14, d.l. 23 maggio 2008 n. 90, convertito nella legge 14 luglio 2008 n. 123) e, pertanto, soggetta al controllo preventivo di legittimità, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. b) e c) della legge 14 gennaio 1994 n. 20.

Con la pronuncia n. 5/2010, la Corte dei conti nel deliberare l'assoggettamento al controllo preventivo di legittimità dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 dicembre 2009, n. 3838 (G.U. n. 8 del 12 gennaio 2010), recante "Disposizioni urgenti per lo svolgimento della *Louis Vuitton World Series* presso l'isola de La Maddalena" ha ritenuto che "l'art. 14 del DL n. 90/2008 non trova applicazione, in quanto l'ordinanza n. 3838 ed il sottostante decreto di dichiarazione di grande evento, malgrado la loro denominazione, non rientrano nella previsione dell'art. 5 bis del decreto legge n. 343/2001, e quindi non godono dell'esenzione stabilita dallo stesso art. 14". Ciò è motivato dal fatto che non sono stati ravvisati i presupposti per l'emanazione di una ordinanza ai sensi dell'art. 5 bis, comma 5 del decreto legge n. 343/2001, difettando nella specie la "situazione di grave rischio per l'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente" di cui all'art. 5, comma 1 del medesimo decreto legge, alla quale si collegherebbe la competenza del Dipartimento della Protezione civile, richiesta dal ripetuto art. 5 bis, comma 5. La riconducibilità del provvedimento alla categoria dei "grandi eventi rientranti nella competenza del Dipartimento della protezione civile", quando anche essi 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; nulla di tutto ciò è stato ravvisato nel "grande evento" della manifestazione velica "*Louis Vuitton*. 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 danni²⁰⁹. L'ordinanza, di conseguenza, è risultata assoggettabile al controllo preventivo di legittimità, e soprattutto priva di efficacia in pendenza del requisito del visto che, come è noto costituisce elemento di integrazione di efficacia.

Con la recente deliberazione n. 9/2010 la Corte ha ribadito il proprio orientamento in ordine al concetto di "grande evento rientrante nella competenza del Dipartimento della Protezione civile", ed alle caratteristiche tipologiche delle "direttive generali per l'indirizzo e lo svolgimento dell'azione amministrativa" precisando, altresì, che occorre far leva sul principio secondo cui "non qualsiasi grande evento rientra nella competenza del Dipartimento 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".

Alla luce del suddetto principio, la manifestazione velica "*Louis Vuitton World Series*" (al pari di ogni iniziativa che si prefigga la promozione turistica, la valorizzazione di beni culturali ed ambientali, l'attribuzione di compensazioni per il venir meno di una base militare, il sostegno socio-economico ad un territorio in crisi, ecc.: tutte evenienze per le quali, in casi straordinari di necessità ed urgenza, viene previsto lo strumento del decreto legge), non può, di per sé, costituire idoneo presupposto per un'ordinanza di protezione civile, che comporti procedure in deroga alle leggi, utilizzo

²⁰⁹ Nella delibera *de qua* viene precisato che non può giustificare una diversa interpretazione "il fatto che l'art. 1, comma 2, lettera "c" della legge 225/1992 attribuisce alla struttura nazionale di protezione civile la competenza in caso di "calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari", essendo di tutta evidenza che l'art. 1 (intitolato "Tipologia degli eventi ed ambiti di competenze") ha la limitata funzione di distinguere i vari livelli di intervento, a seconda che sia sufficiente l'attività dei singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria (lettera "a"), ovvero risulti necessario l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria (lettera "b"), ovvero che occorra l'impiego di mezzi e poteri straordinari (lettera "c"), fermo restando che deve pur sempre trattarsi di eventi che mettano a grave rischio di compromissione interessi primari".

di personale del Dipartimento ed impiego di risorse del Fondo della protezione civile né la normativa specifica può essere utilizzata per le mere attività di organizzazione che nulla hanno a che vedere con la missione del Dipartimento della Protezione civile anche se non si esclude che, in occasione di grandi eventi, possa presentarsi l'esigenza di interventi di protezione civile, che valgano a prevenire situazioni di grave rischio di compromissione di interessi primari costituzionalmente protetti.

13.1.2. L'andamento finanziario e contabile

Gli interventi di protezione civile disciplinati dalle ordinanze relative provengono dai capitoli di bilancio delle Amministrazioni dello Stato diverse e, sempre più spesso essi sono finanziati mediante fondi per aree sottoutilizzate – FAS (in ordine al quale vi sono molteplici riferimenti nella presente relazione al Parlamento).

Sotto il profilo finanziario, infatti, sebbene vi sia la dotazione straordinaria afferente al Fondo nazionale di protezione civile, nelle ordinanze di protezione civile, emanate in attuazione del citato articolo 5, i mezzi finanziari non comportano solo l'utilizzo delle risorse esistenti sul Fondo nazionale, il quale per lo più interviene in via di anticipazione su risorse straordinarie che vanno a ripianare le anticipazioni in questione.

A tal proposito si segnala che molte ordinanze prevedono il reintegro dei fondi della Protezione civile ad opera del ministero dell'Economia senza il previo concerto con lo stesso Dicastero; fa eccezione il DL che, all'art. 1 prevede "Le modalità di attuazione del decreto legge n. 39 del 28 aprile 2009 verranno definite con Ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, per quanto riguarda gli aspetti di carattere fiscale e finanziario

Nella tabella che segue si riportano i dati di bilancio del Dipartimento protezione civile per l'esercizio 2009. La previsione iniziale della dotazione finanziaria del Centro di Responsabilità (C.d.R.) n. 13 "Protezione civile" per l'anno 2009 è stata di euro 1.486.574.961, al netto di euro 21.750.000 destinati al pagamento delle competenze del personale di ruolo (incluso quello con qualifica dirigenziale) assegnati ai pertinenti capitoli del C.d.R. 1 "Segretariato generale".

Nel corso dell'esercizio finanziario sono state apportate variazioni di bilancio in aumento in ottemperanza a disposizioni normative per complessivi euro 2.969.853.555, per effetto delle quali la dotazione finale complessiva è risultata pari euro 4.456.428.516.

Alla chiusura dell'esercizio finanziario 2009 residuano euro 854.448.278 che costituiscono avanzo di gestione da portare all'esercizio successivo ai sensi dell'art. 11 del dPCM 9 dicembre 2002.

DIPARTIMENTO PROTEZIONE CIVILE - ESERCIZIO 2009

GESTIONE COMPETENZA

(in valori assoluti)

	Stanziamiento iniziale	Stanziamiento definitivo	Impegni	Pagato	Residui	Economie
Spese correnti	243.544.000,00	2.203.914.291,76	1.670.034.646,63	1.190.752.614,08	479.282.032,55	533.879.645,13
funzionamento	63.006.000,00	141.884.213,23	115.222.323,29	71.968.435,17	43.253.888,12	26.661.889,94
interventi	180.538.000,00	2.062.030.078,53	1.554.812.323,34	1.118.784.178,91	436.028.144,43	507.217.755,19
Spese in conto capitale	1.243.030.961,00	2.252.514.224,77	1.931.945.591,77	1.695.732.379,57	236.213.212,20	320.568.633,00
investimenti	1.243.030.961,00	2.252.514.224,77	1.931.945.591,77	1.695.732.379,57	236.213.212,20	320.568.633,00
Totale	1.486.574.961,00	4.456.428.516,53	3.601.980.238,40	2.886.484.993,65	715.495.244,75	854.448.278,13

GESTIONE RESIDUI

	Residui iniziali	Pagato	Somme rimaste da pagare	Totale	Economie	Residui perenti	Residui totali (competenza e residui)
Spese correnti	237.767.982,01	135.568.783,56	93.364.218,90	228.933.002,46	8.834.979,55	1.632.857,99	572.646.251,45
funzionamento	62.731.173,09	40.412.562,78	21.484.826,57	61.897.389,35	833.783,74	832.843,34	64.738.714,69
interventi	175.036.808,92	95.156.220,78	71.879.392,33	167.035.613,11	8.001.195,81	800.014,65	507.907.536,76
Spese in conto capitale	382.443.711,68	150.472.939,21	219.767.134,98	370.240.074,19	12.203.637,49	12.203.637,07	455.980.347,18
investimenti	382.443.711,68	150.472.939,21	219.767.134,98	370.240.074,19	12.203.637,49	12.203.637,07	455.980.347,18
Totale	620.211.693,69	286.041.722,77	313.131.353,88	599.173.076,65	21.038.617,04	13.836.495,06	1.028.626.598,63

GESTIONE CASSA

	Stanziamento iniziale	Stanziamento definitivo	Pagato	Economie	Massa spendibile	Coefficiente di realizzazione della spesa (%)
Spese correnti	243.544.000,00	2.441.301.916,06	1.326.321.397,64	1.114.980.518,42	2.441.682.273,77	54,32
funzionamento	63.006.000,00	204.235.031,08	112.380.997,95	91.854.033,13	204.615.386,32	54,92
interventi	180.538.000,00	2.237.066.884,98	1.213.940.399,69	1.023.126.485,29	2.237.066.887,45	54,26
Spese in conto capitale	1.243.030.961,00	2.634.957.936,45	1.846.205.318,78	788.752.617,67	2.634.957.936,45	70,07
investimenti	1.243.030.961,00	2.634.957.936,45	1.846.205.318,78	788.752.617,67	2.634.957.936,45	70,07
Totale	1.486.574.961,00	5.076.259.852,51	3.172.526.716,42	1.903.733.136,09	5.076.640.210,22	62,49

Fonte: elaborazione Cdc su dati RGS

13.1.3. Il Personale

A fronte di quanto previsto sia in sede di CCNL sia in sede di contrattazione integrativa si ritiene necessario un adeguato monitoraggio sull'andamento dei capitoli di straordinario al fine di garantire nel tempo la compatibilità economica degli incrementi retributivi assentiti verificando l'andamento del monte ore di straordinario nel periodo di vigenza della contrattazione.

Sarebbe auspicabile, altresì, una riforma intesa a limitare deroghe alla normativa vigente in materia di pubblico impiego nonché quelle che riguardano deroghe a disposizioni contrattuali o provvedimenti amministrativi di autorizzazione ai trattamenti economici accessori del personale anche al fine di un più incisivo contenimento e - certezza - della spesa per il personale del Dipartimento.

	Unità attualmente in servizio
Ruolo speciale della protezione civile determinato con dPCM 11 luglio 2003	124
Immissioni nei ruoli del Dipartimento della protezione civile autorizzate dall'articolo 3, comma 4, del DL 90/2005	86
Immissioni nei ruoli del Dipartimento della protezione civile autorizzate dall'articolo 3, comma 3, del DL 90/2005	129
Personale titolare di contratto a tempo determinato ai sensi di disposizioni varie di protezione civile (da ultimo art. 14, comma 3-bis, del DL 195/2009)	147
Personale in posizione di comando ai sensi di Ordinanze di protezione civile	232
Personale in posizione di comando nell'ambito del contingente di cui alla legge n. 400/88 e all'articolo 2 del dPCM 11 luglio 2003	26
Personale delle Forze di Polizia assegnato ai sensi dell'articolo 33 della legge n. 400/88	21
Personale titolare di incarico dirigenziale	51
Personale del ruolo PCM	37
TOTALE	853

Fonte: Dipartimento della Protezione civile