

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

Comunicazioni del Presidente	3
ALLEGATO 1 (Gli strumenti di recepimento ed attuazione degli obblighi comunitari)	7
ALLEGATO 2 (Sulle ordinanze di protezione civile)	65
ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO:	
Conversione in legge del decreto-legge 12 novembre 2010, n. 187, recante misure urgenti in materia di sicurezza. C. 3857 (Parere alle Commissioni riunite I e II) (<i>Esame e conclusione – Parere con condizione e osservazioni</i>)	4

Martedì 23 novembre 2010. — Presidenza del presidente Nino LO PRESTI.

La seduta comincia alle 14.

Comunicazioni del Presidente.

Nino LO PRESTI, *presidente*, a conclusione del suo turno di presidenza, in questa che, verosimilmente, sarà l'ultima riunione del Comitato da lui presieduta, desidera dar conto del seguito dato al mandato, affidato al Comitato da parte del Presidente della Camera in occasione del convegno sull'evoluzione degli strumenti della legislazione, organizzato dal Comitato per la legislazione a conclusione del turno di presidenza dell'onorevole Duilio, il 12 gennaio 2010, a procedere ad un approfondimento delle tematiche connesse al recepimento ed all'attuazione degli obblighi comunitari.

In ottemperanza a quell'invito, consegna dunque oggi agli atti del Comitato una relazione – che provvederà a trasmettere ai componenti del Comitato – che espone gli esiti di una ricerca su questi temi per il cui svolgimento si è avvalso di un qualificato collaboratore, che intende formalmente ringraziare.

La relazione, muovendo dalla ricognizione e dall'elaborazione dei dati quantitativi e qualitativi relativi all'attività legislativa ed all'attività posta in essere dall'Esecutivo ai fini del recepimento e dell'attuazione degli obblighi comunitari, evidenzia come, a fronte di una maggiore efficacia e tempestività delle procedure nazionali di attuazione del diritto comunitario, si sia tuttavia riscontrata, negli ultimi anni, la perdita del ruolo e della centralità del Parlamento. Nella ricerca vengono indicati gli strumenti mediante i quali potrebbe essere rafforzato il ruolo delle Camere.

In proposito, avverte che il documento presentato (*vedi allegato 1*) è in versione provvisoria; la versione definitiva del documento, comprensiva delle tabelle, confluirà nell'ambito del Rapporto sull'attività svolta dal Comitato durante il suo turno di presidenza, alla cui presentazione si procederà, come da prassi, in un momento successivo.

Desidera, infine, sottolineare che le tematiche oggetto della ricerca saranno oggetto di un suo breve intervento nell'ambito della tavola rotonda che si terrà a Bari, il prossimo 29 novembre, in occasione della presentazione del Rapporto

2010 sulla legislazione tra Stato, regioni e Unione Europea, alla quale parteciperanno anche il vicepresidente del Comitato e l'onorevole Duilio.

Nell'imminenza della scadenza del suo turno di presidenza, intende infine rivolgere un sentito ringraziamento ai componenti del Comitato per la qualità del contributo fornito da ciascuno al lavoro svolto, con la consapevolezza che il grande impegno profuso, anche da parte sua, ha concorso ad assicurare il miglior funzionamento dell'organo. Inoltre, nel ricordare che l'altro ramo del Parlamento non è dotato di un organo analogo, osserva che la presenza di un Comitato omologo al Senato costituirebbe, a suo giudizio, un ulteriore strumento finalizzato a garantire un miglior coordinamento ed una maggiore chiarezza complessiva dei testi normativi.

Formula infine al collega Zaccaria, chiamato ad assumere le funzioni di presidente per il periodo che segue, i migliori auguri di buon lavoro.

Da ultimo, facendo seguito a quanto preannunciato in seno al Comitato nelle riunioni del 27 ottobre e del 10 novembre scorsi, avverte che in allegato al resoconto della seduta odierna sarà pubblicata la ricerca sul tema delle ordinanze di protezione civile realizzata dall'onorevole Duilio (*vedi allegato 2*), che, a nome di tutti i membri del Comitato, ringrazia per il contributo offerto.

Lino DUILIO esprime vivo apprezzamento – che precisa essere tutt'altro che formale o retorico – per l'equilibrio con il quale il presidente ha condotto i lavori del Comitato; intende quindi ringraziare la presidenza anche per il contributo fornito all'attività del Comitato mediante la presentazione della relazione in materia di recepimento ed attuazione degli obblighi comunitari. Nella consapevolezza che la rilevanza dell'operato del Comitato passa anche attraverso la qualità del lavoro svolto, ritiene che, con la presidenza dell'onorevole Zaccaria, l'attività del Comitato proseguirà in questa direzione.

Roberto ZACCARIA e Doris LO MORO esprimono anch'essi apprezzamento per il lavoro svolto dal presidente che ringraziano, anche, per il clima positivo che ha contraddistinto i lavori del Comitato durante il suo mandato.

**ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS,
COMMA 1, DEL REGOLAMENTO**

Conversione in legge del decreto-legge 12 novembre 2010, n. 187, recante misure urgenti in materia di sicurezza.

C. 3857.

(Parere alle Commissioni riunite I e II).

(*Esame e conclusione – Parere con condizione e osservazioni*).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Lino DUILIO, *relatore*, richiamato brevemente il contenuto del provvedimento, procede ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 3857 e rilevato che:

esso presenta una pluralità di disposizioni che incidono in materia di sicurezza nelle competizioni sportive (articoli 1 e 2), di criminalità organizzata e di cooperazione internazionale di polizia (articoli 3, 4 e 5), di tracciabilità dei flussi finanziari nei contratti pubblici (articoli 6 e 7), di sicurezza urbana (articoli 8 e 9) e di funzionalità del Ministero dell'interno (articolo 10), il cui elemento unificante risulta essere la finalità di assicurare una maggiore tutela della sicurezza della collettività; peraltro, il testo è articolato in cinque capi, ognuno dei quali corrispondenti agli aspetti testé richiamati;

nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento in esame non sempre effettua un adeguato coordinamento con le preesistenti fonti normative, che risultano in parte oggetto

di modifiche non testuali; tale modalità di produzione normativa, che mal si concilia con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente, si riscontra in particolare all'articolo 1, comma 1, che ripristina fino al 2013 una norma originariamente introdotta a regime (nel 2001) e resa transitoria con successivi decreti che ne hanno di volta in volta prorogato l'efficacia, da ultimo, fino al 30 giugno 2010;

inoltre esso, agli articoli 3, 6 e 7 interviene su norme di recente approvazione (rispettivamente, il decreto-legge n. 78 del 2010, il decreto-legge n. 4 del 2010 e la legge 13 agosto 2010, n. 136, così detto « Piano antimafia »), circostanza che, come già rilevato in altre occasioni analoghe, costituisce una modalità di produzione legislativa non conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione;

il provvedimento, all'articolo 3, comma 3, reca una disciplina derogatoria senza precisare compiutamente quali siano i margini della deroga medesima;

il testo reca, agli articoli 6 e 7, norme che incidono sull'articolo 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136, procedendo contestualmente all'interpretazione, all'attuazione e alla novellazione del suddetto articolo, circostanza suscettibile di ingenerare dubbi in ordine all'efficacia temporale delle disposizioni ed, in particolare, agli effetti retroattivi di quelle oggetto di interpretazione autentica;

il testo, all'articolo 10, reca una rubrica non pienamente corrispondente al suo contenuto, che riguarda gli incarichi di gestione commissariale *straordinaria*, senza limitarsi – come fa la rubrica – alle sole gestioni commissariali dei *comuni sciolti per infiltrazione mafiosa*;

il decreto, al comma 2 dell'articolo 1, nel novellare l'articolo 1 del decreto-legge n. 8 del 2007, opera un rinvio al « piano approvato dal gruppo operativo sicurezza di cui al decreto attuativo » dell'articolo 2-ter del medesimo decreto-legge, senza

indicare né gli estremi del decreto attuativo, né quale sia il « piano » in questione;

il provvedimento, all'articolo 5, istituisce un nuovo « Comitato per la programmazione strategica per la cooperazione internazionale di polizia » nell'ambito del Ministero dell'interno, del quale non viene fornita alcuna indicazione sulla sua composizione, ad eccezione del suo presidente; a tale Comitato viene affidata la predisposizione di linee di indirizzo strategico qualificate dalla norma come urgenti, ma per la cui adozione non viene tuttavia fissato un termine, né se ne prevede un aggiornamento periodico;

infine, il disegno di legge non è provvisto della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), senza che nella relazione di accompagnamento si riferisca in merito all'eventuale esenzione dall'obbligo di redigerla, in difformità dunque da quanto statuito dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 170 del 2008;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-bis e 96-bis del Regolamento, debba essere rispettata la seguente condizione:

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

ai commi 1 e 2 dell'articolo 2 – laddove si prevede che al personale addetto agli impianti sportivi di cui all'articolo 2-ter del decreto legge n. 8 del 2007, possono essere affidati « altri servizi, ausiliari dell'attività di polizia » la cui definizione delle condizioni e delle modalità di conferimento viene attribuita, dal comma 2, ad un successivo decreto ministeriale – sia precisato in modo puntuale l'ambito delle mansioni ulteriori cui si intende fare riferimento ovvero si chiarisca se al decreto previsto dal comma 2 sia demandata anche l'individuazione dei suddetti servizi, secondo quanto risulta, peraltro, dalla relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione; al riguardo si evi-

denzia, inoltre, che i successivi commi 3 e 4 dell'articolo 2 equiparano la violenza o la minaccia nei confronti del personale addetto agli impianti sportivi alla violenza o minaccia a pubblico ufficiale, purché i suddetti addetti siano riconoscibili e *la condotta sia riconducibile alle mansioni svolte*, introducendo anche una circostanza aggravante;

Il Comitato osserva altresì:

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:

all'articolo 1, comma 1 – laddove si prevede che «le disposizioni di cui ai commi 1-ter e 1-quater dell'articolo 8 della legge 13 dicembre 1989, n. 401, hanno efficacia a decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto fino al 30 giugno 2013» – dovrebbe valutarsi l'opportunità di riformulare la disposizione in termini di novella all'articolo 8 della legge 13 dicembre 1989, n. 401, tenuto conto che i suddetti commi 1-ter e 1-quater non contengono alcun termine di efficacia delle disposizioni dagli stessi recate, che dunque si desume solo da una lettura combinata dell'articolo 8 con l'articolo 1-bis del de-

creto-legge n. 28 del 2003, che fissa un termine più volte prorogato negli anni;

all'articolo 6, comma 4 – che reca norme di interpretazione autentica dell'articolo 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136 – si dovrebbe valutare l'opportunità di precisarne gli effetti retroattivi, dal momento che esso si riferisce anche ad elementi introdotti *ex novo* dal successivo articolo 7 (segnatamente le comunicazioni relative ai conti correnti);

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 10, dovrebbe valutarsi l'esigenza, al fine di scongiurare dubbi interpretativi in ordine alla portata della disposizione, di chiarire se si intenda fare riferimento a tutti gli «incarichi di gestione commissariale straordinaria», come risulta dal corpo dell'articolo, ovvero alle sole «gestioni commissariali straordinarie nei comuni sciolti per infiltrazione mafiosa», come testualmente recita la rubrica.

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 14.20.

ALLEGATO 1

Gli strumenti di recepimento ed attuazione degli obblighi comunitari

*Relazione presentata al Comitato per la legislazione
dal Presidente On. Nino Lo Presti*

(versione provvisoria)

XVI LEGISLATURA

INDICE

PREMESSA

NOTA METODOLOGICA

I. L'INCIDENZA DEGLI ATTI DI RECEPIMENTO SUL COMPLESSO DELLA LEGISLAZIONE PRIMARIA

a) *La "sopravvivenza" delle deleghe comunitarie allo scioglimento delle Camere*

b) *Fattori collegati all'andamento della legislazione di recepimento*

II. TIPOLOGIA DI FONTI PRIMARIE DI RECEPIMENTO

III. LA LEGGE COMUNITARIA

a) *Il "corto circuito" direttiva – decreto*

b) *Le disposizioni particolari di adempimento*

c) *I principi e criteri specifici di delega legislativa*

d) *Le disposizioni per il recepimento delle decisioni quadro in ambito GAI*

e) *Il regolamento di delegificazione come strumento di attuazione del diritto comunitario*

IV. I DECRETI DELEGATI DI RECEPIMENTO. TIPI, CARATTERI, PROCEDURE

IV.1. TIPOLOGIE

a) *Decreti di attuazione*

b) *Decreti correttivi e integrativi*

c) *Decreti contenenti discipline sanzionatorie*

IV.2 LE PROCEDURE

IV. 3. LE MATERIE OGGETTO DI INTERVENTO

- a) *Welfare.*
- b) *Economia.*
- c) *Attività produttive.*
- d) *Ambiente e agricoltura.*
- e) *Affari interni.*
- f) *Giustizia.*
- g) *Rilievo trasversale di alcune materie*

IV.4. I RAPPORTI TRA DECRETI COMUNITARI E REGIONI

V. LE FONTI PARALLELE DI RECEPIMENTO

- a) *I decreti-legge obblighi comunitari*
- b) *Le altre leggi in materia comunitaria*

VI. CONCLUSIONI

PREMESSA

Il diritto comunitario pervade in profondità il tessuto normativo. Tutte le politiche pubbliche e pressoché ogni ramo del diritto ne sono condizionati. E ciò vale non solo per gli ambiti e per le materie tipicamente intrecciate con la regolazione della concorrenza e del mercato, come il diritto commerciale, la disciplina del lavoro, dei trasporti, dell'energia o delle attività produttive: anche le tradizionali «fonctions régaliennes», più strettamente legate alla sovranità statale – come la disciplina dell'immigrazione, l'ordine pubblico o la giustizia –, subiscono l'influenza del diritto e delle cornici strategiche sopranazionali.

Questo stato di cose è stato efficacemente colto nelle Note di sintesi ai Rapporti sulla legislazione degli ultimi anni, che si soffermano ampiamente sulle connessioni e sull'articolazione dei processi normativi tra i diversi livelli territoriali.

L'integrazione legale tra ordinamenti è peraltro destinata a crescere ulteriormente nel futuro prossimo, di pari passo con l'intensificarsi dell'integrazione economica e sociale europea. La base giuridica per questo processo è offerta dal Trattato di Lisbona che, al tempo stesso, ha ampliato le materie di competenza comunitaria, ha semplificato le procedure legislative, ha rafforzato il coinvolgimento nel processo decisionale delle assemblee parlamentari, europea e nazionali.

Il Governo e il Parlamento nazionali non sono rimasti inerti. Anzitutto, inadempimenti e violazioni del diritto comunitario sono gradualmente diminuiti negli ultimi anni, come dimostrato dai dati relativi alle procedure di infrazione. In secondo luogo, si è aperto in questi mesi il dibattito per la riforma delle procedure di attuazione degli obblighi comunitari, per garantire che esse siano maggiormente efficaci e tempestive, tramite la riscrittura della legge c.d. Buttiglione-Stucchi. Da ultimo, Camera e Senato stanno studiando come partecipare più attivamente alla fase ascendente

del diritto comunitario, tramite i pareri di sussidiarietà, anche modificando i rispettivi regolamenti.

Un invito all'approfondimento di questi temi è stato rivolto dallo stesso Presidente della Camera, in occasione del convegno sull'evoluzione degli strumenti della legislazione, organizzato dal Comitato per la legislazione a conclusione del secondo turno di Presidenza, il 12 gennaio 2010.

Il documento che ora presento offre alcuni importanti elementi di conoscenza sugli strumenti e sulle procedure di recepimento del diritto comunitario. Seguendo un approccio che il Comitato ha già fatto proprio in precedenti studi, l'analisi si fonda sulla ricognizione e sull'elaborazione dei dati quantitativi e qualitativi relativi all'attività legislativa parlamentare e governativa.

In particolare, sono stati oggetto di mappatura le disposizioni contenute nelle ultime cinque leggi comunitarie, per gli anni dal 2005 al 2009; i 130 decreti delegati di recepimento emanati nel quadriennio 2006-09; gli otto decreti-legge di esecuzione di obblighi comunitari dello stesso periodo.

Da questa base statistica emerge un quadro preciso ed oggettivo delle dimensioni complessive del fenomeno analizzato, delle procedure seguite, delle materie oggetto di intervento, dei rapporti tra fonti e tra livelli di governo coinvolti. Questa "fotografia" dell'esistente è stata scattata in un periodo nel quale non possono ancora misurarsi gli effetti che il Trattato di Lisbona produrrà sulle fonti interne: da un lato, quindi, essa si presenta come un bilancio consuntivo; dall'altro lato, i dati e il materiale di studio raccolti potranno essere sfruttati come termine di comparazione per indagini future che vogliano verificare l'impatto del nuovo Trattato.

Questo premesso in via generale, vorrei, sin d'ora, sollecitare una prima riflessione. La partecipazione dell'Italia all'Unione europea ha prodotto importanti effetti sull'ordinamento domestico, sui reciproci ruoli degli attori costituzionali, sul rapporto tra le fonti primarie di produzione del diritto.

Il dialogo diretto che si è instaurato, a Bruxelles, tra gli Esecutivi degli Stati membri, da un lato, e la necessità di trasporre in tempi brevi un grande numero di atti comunitari, dall'altro, hanno messo in discussione il ruolo e la centralità del Parlamento, come sede d'elezione delle scelte politiche ed istituzionali fondamentali. Sotto vari profili e in larga misura, le Camere si sono dimostrate incapaci di incidere efficacemente sul processo decisionale comunitario, quando addirittura non sono vi apparse estranee o disinteressate.

In questo ambito, le tradizionali tecniche concepite dal diritto costituzionale per indirizzare e sottoporre a controllo il potere esecutivo non appaiono sempre efficaci o concretamente fruibili. È un problema nuovo che non può essere risolto con rimedi vecchi: occorre concepire nuovi strumenti di conoscenza, di coordinamento e di decisione. E ciò con la consapevolezza che il Parlamento può mantenere un ruolo centrale nei processi deliberativi sopranazionali solo se è in grado di intervenire laddove le decisioni vengono effettivamente prese e la discrezionalità politica è esercitata: non solo e non tanto, quindi, nelle procedure nazionali di recepimento, ma principalmente nella fase ascendente, creando una solida interlocuzione con le istituzioni europee.

NOTA METODOLOGICA

I dati e le analisi di seguito riportate si basano sulla mappatura integrale degli atti legislativi statali (leggi, decreti-legge, decreti legislativi) di recepimento e attuazione di obblighi comunitari, emanati durante il quadriennio 2006-2009. Al fine di definire la natura del singolo provvedimento e la sua appartenenza a tale categoria, i criteri adottati stati quello dell'autoqualificazione formale dell'atto e, per i decreti legislativi, dell'adozione in virtù di delega contenuta in leggi comunitarie (per questi ultimi, il campione coincide in larga misura con la relativa l'elencazione contenuta nel sito istituzionale del Parlamento, salvo limitate integrazioni e correzioni). Di conseguenza, non sono stati censiti, neanche in parte qua, altri atti legislativi (ad es., le leggi finanziarie) che pure contengono al loro interno, frammiste ad altre, disposizioni di adempimento ad obblighi comunitari.

In particolare, ognuno dei 130 decreti legislativi "comunitari" adottati nel periodo di rilevazione è stato classificato e censito in relazione ai seguenti parametri: l'estensione per numero di articoli e caratteri a stampa; la legge comunitaria delegante; il ministro proponente; i ministri coinvolti in atti di concerto; i pareri resi dalle Camere; i pareri resi della Conferenza permanente Stato-regioni e dalla Conferenza unificata; la presenza di clausole di cedevolezza. Gli esiti della rilevazione sono interamente riportati nelle tabelle finali allegate al presente rapporto.

Il taglio prevalentemente empirico dell'indagine non ha impedito, ove ritenuto utile ed opportuno per la migliore descrizione dei fenomeni analizzati, l'inserimento nel testo di riferimenti alla pertinente giurisprudenza costituzionale o amministrativa, in appositi riquadri a sfondo giallo.

I. L'INCIDENZA DEGLI ATTI DI RECEPIMENTO SUL COMPLESSO DELLA LEGISLAZIONE PRIMARIA

Nel quadriennio 2006-09, i provvedimenti di recepimento e di attuazione di obblighi comunitari hanno rappresentato, in termini quantitativi, poco meno di un terzo dell'intera produzione normativa primaria nazionale.

Questo dato, già in sé di grande pregnanza, ugualmente sottostima il reale impatto del diritto europeo nell'ordinamento interno, per almeno quattro ordini di motivi:

a) anzitutto, non sussiste una separazione netta per materie di competenza tra Stati e Unione: i principi comunitari hanno una generale capacità espansiva e molte discipline comunitarie hanno portata trasversale, di modo da interessare pressoché l'intera legislazione;

b) in secondo luogo, le stime si basano sempre sul criterio dell'auto-qualificazione dell'atto e, per i decreti legislativi, sulla natura della legge di delegazione: restano esclusi, quindi, vari provvedimenti che, in tutto o in parte, regolano indirettamente materie comunitarie (è il caso, ad esempio, del c.d. Codice dell'ambiente – che nel 2006 ha, da solo, rappresentato quasi un sesto dell'intera legislazione prodotta –, che è stato varato sulla base di una delega ordinaria, benché riordini, in larga misura, discipline contenute in leggi e decreti di recepimento);

c) in terzo luogo, le stime non tengono conto dei regolamenti comunitari, che hanno efficacia diretta nell'ordinamento interno. Il loro numero, per quanto essi abbiano spesso contenuto molto tecnico, supera i mille l'anno¹;

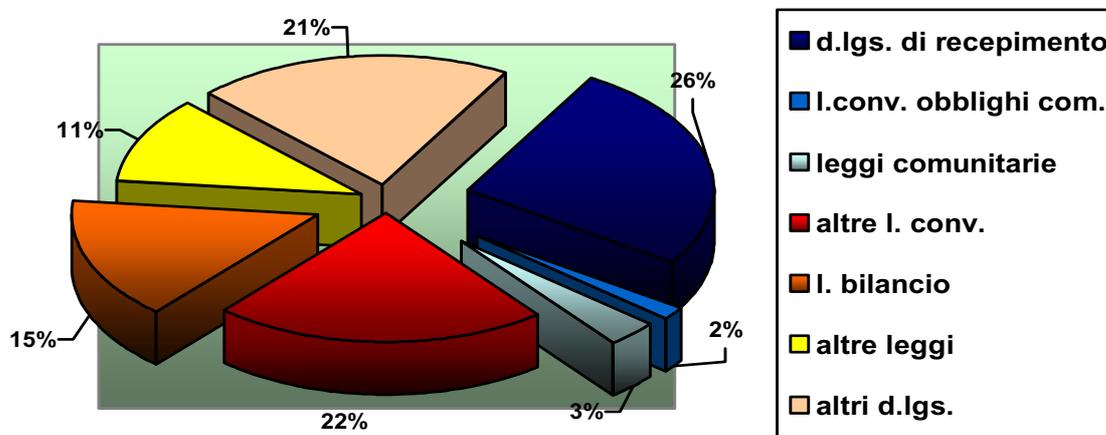
d) da ultimo, mentre la legislazione di recepimento ha quasi sempre carattere ordinamentale ed è destinata ad incidere a regime sul tessuto normativo, la restante legislazione "interna", invece, è in larga misura costituita da leggi di conversione di decreti legge e da leggi finanziarie o di

¹ Precisamente, durante la VI legislatura comunitaria (20 luglio 2004 – 13 luglio 2009), sono stati emanati 170 regolamenti con procedura di codecisione, 688 regolamenti del Consiglio e ben 7.749 regolamenti della Commissione (CAMERA DEI DEPUTATI, *Rapporto 2009 sulla legislazione*, Il tomo, p. 302).

bilancio, atti che, per buona parte, contengono disposizioni di carattere transeunte o ricorsivo o d'eccezione o di anticipazione. Di fatto, escludendo questa seconda tipologia di provvedimenti, la legislazione dell'ultimo quadriennio è ripartita, pressoché perfettamente a metà, tra atti di esecuzione di obblighi comunitari e altri atti.

Quest'ultimo punto trova eccellente riscontro, anche visivo, nel grafico che segue. Con colori freddi, è indicato il peso percentuale, sul totale della legislazione primaria, dei provvedimenti di attuazione di obblighi comunitari (leggi, decreti leggi, decreti legislativi) e, con colori caldi, il peso percentuale della restante legislazione (suddivisa per leggi di conversione, di bilancio, altre leggi e altri decreti legislativi). Il parametro di riferimento utilizzato nei grafici e nelle tavole che seguono è quello dei caratteri a stampa².

**GRAFICO I.1. INCIDENZA DEGLI ATTI DI RECEPIMENTO SULLE FONTI PRIMARIE.
DATI AGGREGATI PER CARATTERI A STAMPA. ANNI 2006-2009**



² Le battute sono calcolate a spazi inclusi e si riferiscono all'intero e solo articolato; non sono considerati, invece, né le epigrafi dei provvedimenti, dacché prive di portata precettiva, né gli eventuali allegati, sia per le evidenti difficoltà di conteggio (grafici, tabelle, ecc.), sia perché le disposizioni in essi contenute (riferimento a parametri scientifici, norme tecniche, elenchi, ecc.) non sono solitamente confrontabili con quelle dell'articolato. Non sono stati considerati, da ultimo, né la legge di approvazione del rendiconto generale, data la sua speciale natura, né le leggi di ratifica dei trattati internazionali, peraltro solitamente brevissime, perché rappresentano, rispetto alla partizione proposta nel testo, un *tertium genus*. I dati dell'anno 2006 fanno riferimento anche agli atti approvati durante la XIV Legislatura.

Utili elementi di analisi per la comprensione delle recenti dinamiche in materia, possono essere tratti presentando i dati con disaggregazione su base annuale.

TABELLA I. 1. FONTI PRIMARIE DI ATTUAZIONE OBBLIGHI COMUNITARI E ALTRE FONTI PRIMARIE. DATI IN CARATTERI A STAMPA. ANNI 2006-2009

ANNI	2006 XIV	2006 XV	2007 XV	2008 XV	2008 XVI	2009 XVI	TOTALE
FONTI DI ATTUAZIONE DI OBBLIGHI COMUNITARI							
a) decreti legislativi di recepimento	1.377.081 (21 atti)	249.852 (6 atti)	1.561.737 (61 atti)	160.275 (7 atti)	473.667 (19 atti)	175.152 (16 atti)	3.997.764 (130 atti)
b) l. conv. obb. com.	17.976	3.155	57.294	-	64.133	99.749	242.307
c) l. comunitarie	139.602	-	64.964	88.058	-	217.976	510.600
Tot. comunitarie	1.787.666		1.683.995	786.133		492.877	4.750.671
ALTRE FONTI							
a) altri d.lgs.	1.796.185	137.123	144.077	826.445	24.855	275.893	3.178.062
b) altre l. convers.	373.866	408.718	435.940	220.456	861.174	1.020.382	3.320.540
c) l. bilancio	1.054.120		860.388	128.857		293.168	2.336.533
d) altre leggi	193.844	59.567	413.371	15.624	3.884	958.027	1.644.317
Totale altre fonti	4.023.423		1.853.931	2.081.299		2.547.500	10.506.153
Totale generale	5.811.089		3.548.070	2.867.442		3.040.377	15.266.978

N.B.: La riga "l. comunitarie" comprende, oltre alle leggi comunitarie annuali, anche altre leggi ordinarie di attuazione di obblighi comunitari.

a) la "sopravvivenza" delle deleghe comunitarie allo scioglimento delle Camere

L'incidenza delle diverse fonti primarie sul complesso della legislazione è ordinariamente condizionata dallo stato di avanzamento della legislatura. In particolare, la decretazione delegata segna una fisiologica, bassa incidenza nel primo anno di legislatura – fase in cui il Parlamento conferisce le deleghe – e segna i suoi picchi nella fase centrale e conclusiva. I decreti legislativi di recepimento, tuttavia, appaiono in chiara controtendenza. All'inizio sia della XV, sia della XVI legislatura, la legislazione delegata ordinaria è molto contenuta (e addirittura, nel

secondo semestre 2008, è pressoché inesistente), mentre è già sostenuta quella di recepimento.

Emblematico, poi, il caso 2007 che, negli ultimi anni, segna l'apice dei decreti legislativi di recepimento, con ben 61 atti emanati, per un peso di oltre un milione e mezzo di caratteri a stampa: solo 10 provvedimenti sono stati emanati in forza della legge comunitaria 2006 (prima comunitaria della XV legislatura); i restanti attuano deleghe aperte dalle comunitarie 2004 e 2005, approvate nella XIV legislatura (rispettivamente nell'aprile 2005 e nel gennaio 2006).

Il fenomeno della "sopravvivenza" delle deleghe comunitarie incide su un presupposto implicito – almeno nella prassi – della decretazione legislativa: il perdurante rapporto fiduciario e la continuità di indirizzo politico tra il Parlamento e Governo durante tutto l'*iter* di attuazione della delega. Ordinariamente, tuttavia, non si pongono problemi di rilievo, e ciò sia per la natura spesso molto tecnica della disciplina da emanare, sia per la ristretta discrezionalità concretamente goduta dall'esecutivo in sede di recepimento, sia per la grande continuità della politica nazionale rispetto alle tematiche comunitarie.

Talvolta, tuttavia, possono prodursi anomalie, specie nei casi – poco numerosi, ma certamente significativi – di recepimento di direttive comunitarie che incidono su temi politicamente sensibili o che riconoscano significativi margini di apprezzamento in sede attuativa al Governo, specie quando il Parlamento, con l'originaria legge comunitaria di autorizzazione, abbia inteso indicare criteri di delega *ad hoc*. La questione si acuisce ulteriormente ove, già attuata la delega comunitaria, un subentrante governo emani decreti integrativi o correttivi, che possono alterare l'iniziale quadro regolatorio.

L'ampiezza e la possibile portata innovativa dei decreti correttivi ha sollevato un ampio dibattito.

Una prima pronuncia della Corte sembrava interpretare in senso riduttivo il potere correttivo e integrativo, limitato a «*la possibilità di apportare modifiche di dettaglio al corpo delle norme delegate, sulla base anche dell'esperienza o di rilievi ed esigenze avanzate dopo la loro emanazione, senza la necessità di far ricorso ad un nuovo procedimento legislativo parlamentare ... Nulla induce a far ritenere che siffatta potestà delegata possa essere esercitata solo per "fatti sopravvenuti": ciò che conta, invece, è che si intervenga solo in funzione di correzione o integrazione delle norme delegate già emanate, e non già in*

funzione di un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega principale» (C. cost., n. 206 del 2001).

Questo approccio restrittivo era stato fatto proprio dal Consiglio di Stato, in sede di pareri sugli schemi di alcuni decreti delegati (**Cons. St., Ad. gen., n. 1 del 2007; Cons. St., sez. cons. atti normativi, n. 3838 del 2007**).

Un differente approccio della Corte costituzionale, che sembra concedere maggiori margini di intervento ai governi, si può però cogliere in un arresto più recente: *«i decreti correttivi ed integrativi devono avere lo stesso oggetto del decreto originario e seguire gli stessi criteri e principi direttivi ai quali quest'ultimo si è ispirato. Ne consegue che le censure rivolte al decreto correttivo e integrativo, sollevate in riferimento all'art. 76 della Costituzione, devono necessariamente indicare quali criteri e principi direttivi posti dalla legge delega sono stati violati dal decreto correttivo e integrativo medesimo. Le ricorrenti, invece, nel dolersi di un eccesso di delega per la presunta carica "innovativa" del d.lgs. n. 157 del 2006 rispetto al precedente d.lgs. n. 42 del 2004, nel senso di una riduzione delle attribuzioni regionali, non indicano, in modo puntuale ed argomentato, rispetto a quali specifici principi e criteri direttivi della delega del 2002 le norme denunciate si porrebbero in contrasto. Le questioni, in quanto genericamente prospettate, sono, dunque, inammissibili» (C. cost., n. 367 del 2007)*

Nell'esperienza più recente, la questione si è posta in merito al recepimento delle direttive 2003/86/CE sul ricongiungimento familiare, 2005/85/CE sullo *status* dei rifugiati, e 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari. In tutti questi tre casi – particolarmente sensibili da un punto di vista politico e istituzionale – la delega correttiva è stata esercitata (con i decreti legislativi nn. 159 e 160 del 2008) o, quantomeno, è stata concessa (con l'art. 1, comma 3, della legge 133 del 2008) nella legislatura successiva a quella che aveva conferito la delega principale, senza che il Parlamento ponesse criteri o principi direttivi *ad hoc*.

b) Fattori collegati all'andamento della legislazione di recepimento

Fattori cruciali sono quelli relativi al numero e al peso di atti da recepire tramite fonte primaria e alla tempestività dell'approvazione della legge di delega.

Questi elementi spiegano bene il bassissimo dato – sia in termini assoluti, sia in relazione alla complessiva produzione normativa dell'anno – relativo al 2009: da un lato, la legge comunitaria 2008, che pure elenca in allegato ben 50 direttive, è stata approvata solo nel luglio 2009, incidendo in modo marginale sulle deleghe attuate nell'anno (appena 4 decreti, di cui tre in Allegato A, e senza pareri delle Conferenze, quindi

con alleggerimenti procedurali); dall'altro lato, la legge comunitaria 2007 (base giuridica di metà degli atti di recepimento emanati nel 2009) elencava in allegati solo 16 direttive.

Il dato relativo 2006, all'opposto, oltre a risentire, in generale, della notevolissima produzione normativa dell'ultimo scorcio della XIV legislatura, è stato fortemente condizionato dall'approvazione del Codice dei contratti pubblici e dal Codice comunitario dei medicinali veterinari, che hanno pesato per circa il 50% dell'intera legislazione di recepimento.

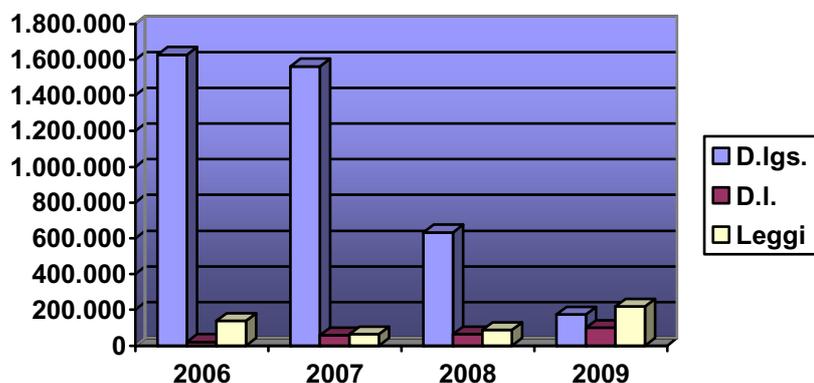
Sono da evocare, da ultimo, fattori legati alle generali strategie della legiferazione. Significativo, da questo punto di vista, la progressiva crescita del peso dei decreti legge in materia di obblighi comunitari, che risente della particolare importanza dello strumento manifestata negli ultimi anni.

II. TIPOLOGIA DI FONTI PRIMARIE DI RECEPIMENTO

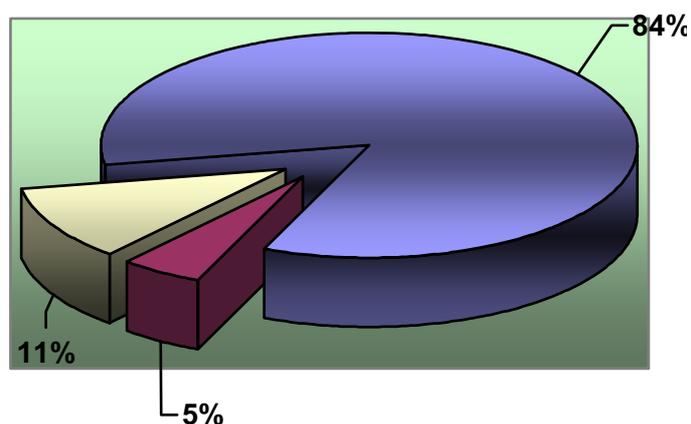
I grafici che seguono evidenziano il reciproco peso delle fonti primarie nel recepimento e nell'attuazione degli obblighi comunitari.

GRAFF. II.1. E II.2. IMPIEGO DELLE FONTI PRIMARIE PER IL RECEPIMENTO DEL DIRITTO COMUNITARIO. CARATTERI A STAMPA. ANNI 2006 - 2009

DATI ANNUALI



DATI AGGREGATI

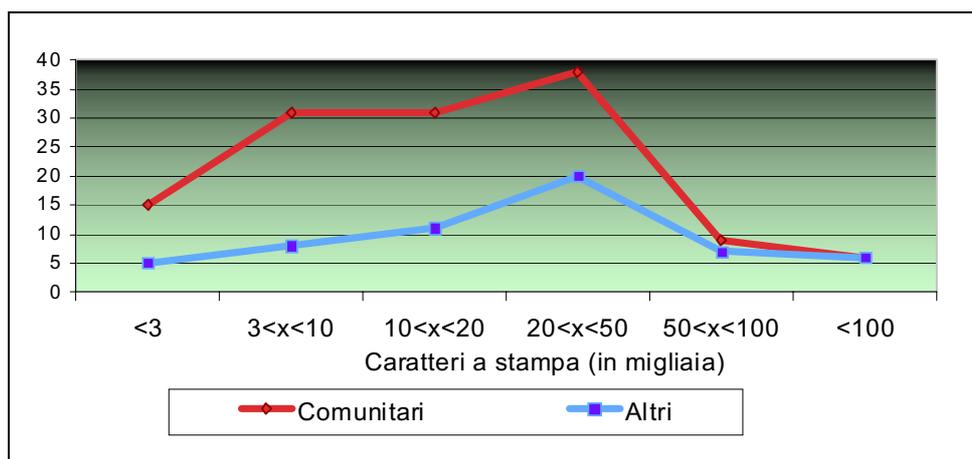


Tra gli strumenti di recepimento, il decreto legislativo è la fonte assolutamente prevalente; in particolare, ad esso si fa ricorso con molta maggiore ampiezza rispetto alla prassi delle deleghe "interne". In quest'ultimo ambito, il decreto legislativo è solitamente utilizzato per attuare riforme organiche o settoriali (ad es., in materia pubblico impiego, organizzazione amministrativa, sanità, previdenza, beni culturali, ecc.), generando una sorta di "riserva di delega" per questo tipo di interventi; in ambito comunitario, invece, la delega è sovente utilizzata anche per interventi di dimensioni contenute ed anche per correttivi puntuali, o addirittura per la mera manutenzione normativa.

Non a caso, la dimensione media dei 130 decreti di recepimento (circa 31.000 caratteri) è all'incirca la metà di quella dei 57 decreti "ordinari"

(63.130 caratteri). La distribuzione per fasce quantitative delle due tipologie di atti chiarifica bene il punto.

GRAFICO II.3. DISTRIBUZIONE DEI DECRETI LEGISLATIVI PER FASCE QUANTITATIVE



N.B.: non sono considerati i decreti di attuazione degli statuti speciali.

Questo differente utilizzo della decretazione delegata in ambito comunitario è in larga misura giustificato dall'enorme mole di atti da recepire, dalla loro complessità tecnica e dalla frequente necessità di correttivi e adeguamenti: questi fattori renderebbero complesso un compiuto esame parlamentare; inoltre, un aggravamento della legge comunitaria potrebbe produrre uno slittamento dei tempi di approvazione non compatibili con i termini di recepimento imposti dall'Unione.

Da ultimo, questo approccio permette agli uffici legislativi dei ministeri interessati di godere di tempi più lunghi per la predisposizione delle discipline attuative, potendosi limitare, in sede di comunitaria, alla sola predisposizione degli elenchi delle direttive da recepire.

Nei paragrafi che seguono si analizzeranno partitamente i vari strumenti di recepimento:

- la legge comunitaria, evidenziando, in particolare, i dati relativi alle trasposizioni dirette e alle deleghe (con e senza criteri specifici);

- i decreti delegati, considerandone la tipologia, le procedure di approvazione seguite, le materie interessate, l'incidenza su competenze legislative e amministrative regionali e locali;
- le altre fonti: i decreti-legge di attuazione di obblighi comunitari e le altre leggi in materia comunitaria.

III. LA LEGGE COMUNITARIA

L'analisi può prendere le mosse dalla presentazione dei dati generali relativi al contenuto delle leggi comunitarie.

TAVOLA III. 1. STRUTTURA E CONTENUTO DELLE LEGGI COMUNITARIE

L. comunitarie	<u>2005</u> 25 gen. 2006 n. 29	<u>2006</u> 6 feb. 2007 n. 13	<u>2007</u> 25 feb.2008 n. 34	<u>2008</u> 7 lug. 2009 n. 88	<u>2009</u> 4 giu. 2010 n. 96
(Articoli) Caratteri	(26) 57.157	(28) 61.178	(32) 88.058	(53) 217.976	(55) 155.322
ALLEGATI A, B E C					
Direttive da trasporre	32 (10A + 22B + 2C)	26 (1A + 25B + 1C)	16 (1A + 15B)	50 (5A + 45B)	61 (10A + 51B)
Criteri specifici	1	2	3	12	11
ALTRE DISPOSIZIONI DI ATTUAZIONE IN VIA PRIMARIA					
Attuazioni dirette (D.P.A.)	17	16	9	23	29
Altre deleghe	1	1	9	8	7
Criteri per regolamenti	-	1	-	-	1
Deleghe GAI	-	-	4	4	4
TRASPOSIZIONE PER VIA AMMINISTRATIVA					
Atti da trasporre	54	56	40	27	37

a) Il “corto circuito” direttiva – decreto

È di generale constatazione l'esile corredo di principi e criteri direttivi che spesso, nell'esperienza recente, accompagna la legislazione di delega e il conseguente progressivo aumento della discrezionalità del legislatore delegato.

In materia comunitaria, tuttavia, questo problema assume caratteri peculiari e più complessi. Si assiste:

- alla fissazione di criteri direttivi generali, valevoli per tutti gli atti da recepire, inerenti aspetti di *drafting* (ad es. per la novellazione o per l'accorpamento di più atti di recepimento); di copertura finanziaria (ad es., a valere sul fondo di rotazione); di disciplina sanzionatoria (minimi e

massimi edittali); organizzative; procedurali (coordinamento tra amministrazioni);

- all'assenza, salvo limitate eccezioni, di criteri e principi specifici, formalizzati in sede di legge comunitaria, per i singoli decreti di recepimento;

- all'individuazione di tali criteri *per relationem*, con riferimento al contenuto delle direttive da recepire. Questa tecnica è spinta fino al punto di ammettere un adeguamento *in fieri* del criterio così fissato, con rinvio "mobile" alle "eventuali modificazioni delle direttive comunitarie comunque intervenute fino al momento dell'esercizio della delega" (art. 2, co. 1, lett. f), l. comunitaria per il 2009).

Occorre definire gli effettivi termini del problema. La questione non si pone in termini di controllo della discrezionalità del Governo: molte direttive comunitarie – nonostante i dichiarati intendimenti della Commissione europea sul punto – presentano discipline estremamente dettagliate, che lasciano agli Stati membri solo un limitato margine di manovra quanto alla definizione di aspetti organizzativi, procedurali e sanzionatori; ed anche le direttive che più si mantengono fedeli al carattere loro proprio, di normativa di principio, lasciano agli Stati membri margini di apprezzamento in sede attuativa molto più limitati di quelli normalmente concessi nelle comuni leggi delega nazionali.

Nella giurisprudenza costituzionale, la liceità di norme di delega che fissino principi e criteri *per relationem*, specie con riferimento a direttive comunitarie, è un dato assolutamente pacifico.

In un primo arresto relativo al recepimento della dir. n. 69/335/CEE, concernente le imposte indirette sulla raccolta di capitali, si afferma: «*la determinazione dei principi e criteri di cui all'art. 76 Cost. ben può avvenire per relationem, con riferimento ad altri atti normativi, purché sufficientemente specifici. Né potrebbe opporsi che nella fattispecie al legislatore delegato è stato lasciato pur sempre un sensibile potere discrezionale, giacché, come questa Corte ha avuto modo di avvertire, l'indicazione dei principi e dei criteri direttivi di cui all'art. 76 Cost. non è finalizzata ad eliminare ogni discrezionalità nell'esercizio della delega ma soltanto a circoscriverla, in modo che resti pur sempre salvo il potere di valutare le specifiche e complesse situazioni da disciplinare*» (C. cost., n. 156 del 1987).

E ancora, in relazione ad una disposizione contenuta nella legge comunitaria per il 1993, si afferma che l'attuazione delle direttive «*costituisce, secondo l'espressa intenzione del legislatore, la finalità della delega, quindi il criterio di determinazione e di interpretazione dei principi e dei criteri direttivi fissati per l'esercizio della delega stessa*». Il decreto legislativo «*deve rispecchiare, anche*

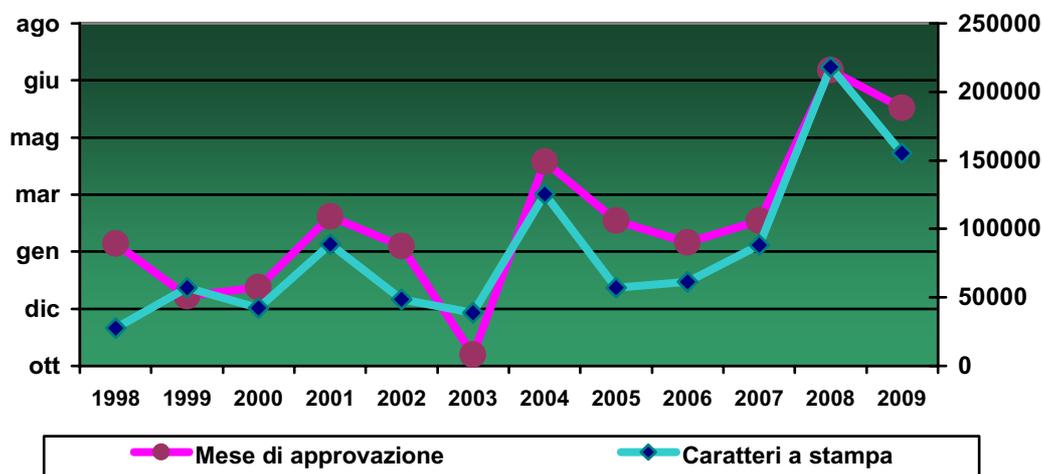
in forza della delega ed in conformità alle sue espresse finalità, i principi fissati dalla direttiva comunitaria che la legge intende appunto, mediante la delega, attuare»; mentre, l'eventuale contrasto della norma delegata con la direttiva comunitaria «integrerebbe anche un vizio di eccesso dalla delega» (C. cost., n. 132 del 1996).

Il problema, dunque, è politico-istituzionale, e si lega piuttosto al residuo ruolo riconosciuto alle Camere, dacché la legge comunitaria si trasforma in una semplice *transmission belt* di potere legislativo, tramite autorizzazioni in bianco all'attuazione del diritto comunitario.

Occorre evidenziare, sotto questo profilo, che le ultime leggi comunitarie assumono contenuti progressivamente più complessi. Tutti gli indicatori riportati nella tavola III.1. sembrano convergenti: crescono il peso e il numero di articoli, il numero di direttive in allegato accompagnate da criteri specifici, le trasposizioni dirette, le altre deleghe.

Questa tendenza sembra confermata anche dai dati di lungo periodo, relativi al peso in caratteri a stampa delle leggi comunitarie.

GRAFICO III.1. LEGGI COMUNITARIE 1998-2009. DIMENSIONI E TEMPI DI APPROVAZIONE



N.B.: L'asse X indica l'anno di pertinenza delle leggi comunitarie; sull'asse Y primario è riportato il mese di approvazione del provvedimento (i mesi da gennaio ad agosto si intendono riferiti all'anno successivo a quello di pertinenza); sull'asse Y secondario il peso in caratteri a stampa.

Il grafico III.1. evidenzia, tuttavia, un'ulteriore conseguenza dell'aumento dimensionale delle leggi comunitarie: al presumibile, maggiore coinvolgimento del Parlamento nelle decisioni di recepimento – almeno sul piano tecnico-formale – fa fronte una minore tempestività del processo di recepimento.

Sussiste, infatti, una corrispondenza quasi perfetta tra il peso del provvedimento e il ritardo nella sua approvazione: in particolare, il superamento della soglia dei 50.000 caratteri a stampa comporta pressoché sistematicamente lo slittamento dell'approvazione della legge all'anno successivo rispetto quello di pertinenza; se la legge si mantiene intorno alle 100.000 battute, l'approvazione consegue invece nei mesi di febbraio o marzo; se la legge comunitaria assume dimensioni ancora maggiori, allora viene licenziata solo nel periodo immediatamente precedente alla pausa estiva dei lavori parlamentari.

b) Le disposizioni particolari di adempimento

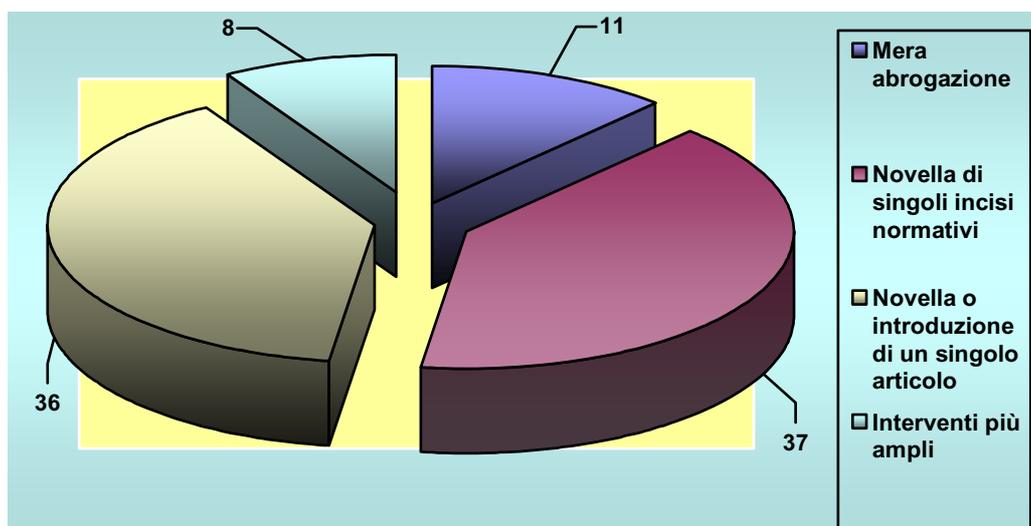
Come evidenzia la tabella III.1., le ultime cinque leggi comunitarie contengono all'incirca cento articoli che prevedono “*disposizioni particolari di adempimento*” (D.P.A.)³, ovvero disposizioni di attuazione diretta (e non di delega) di obblighi comunitari.

Il contenuto di queste disposizioni è il più vario: coltivazioni e prodotti agricoli, controlli alimentari, norme tecniche, protezione dei consumatori, salute umana e veterinaria, diritto d'autore, norme tributarie e fiscali, ecc. La casistica evidenzia una certa ricorrenza di interventi in ambiti di competenza del Mipaaf e del Ministero dell'economia; ma mancano costanti significative. In generale, non è possibile individuare materie per le quali possa predicarsi che le D.P.A. rappresentino la tecnica di recepimento d'elezione.

Più che la materia, appare invece rilevante la tipologia di questi interventi. Il grafico che segue suddivide le D.P.A. in base alla portata e alla dimensione dei correttivi.

³ Solitamente è il capo II delle leggi comunitarie a contenere tali disposizioni (fa eccezione, di recente, la I. comunitaria per il 2006, laddove il pertinente capo è il IV), che si ritrovano tuttavia frammiste senz'ordine a disposizioni di delega (per le quali v. il paragrafo successivo). Effettivamente, il capo II è solitamente rubricato: “*Disposizioni particolari di adempimento nonché principi e criteri specifici di delega legislativa*”.

**GRAFICO III.2. TIPOLOGIA DELLE DISPOSIZIONI PARTICOLARI DI ADEMPIMENTO
CONTENUTE NELLE LEGGI COMUNITARIE 2005-2009**



Come è facile verificare, oltre la metà delle D.P.A. sono rappresentate da semplici interventi di abrogazione o da micro correttivi (novelle di uno o due commi o di singoli incisi). In larga misura, si tratta dunque di manutenzione normativa.

Tra le poche eccezioni di rilievo si segnalano, nella legge comunitaria per il 2008, la regolazione dei c.d. *Gruppi europei di cooperazione territoriale-GECT* (artt. 46-48) – per altro inserita a seguito di espressa richiesta della Conferenza Stato regioni, che aveva formulato un’apposita proposta emendativa in tal senso⁴– e una serie di adeguamenti comunitari di disposizioni tributarie (art. 24); nella legge comunitaria per il 2006, alcune disposizioni di sanzione per la violazione di regolamenti comunitari (art. 14); nella legge comunitaria per il 2009, alcune semplificazioni in materia di rifiuti (art. 21) e la disciplina del prelievo venatorio (art. 42).

I dati e la casistica sembrano dimostrare che il ricorso alle D.P.A. non dipenda dal rilievo politico-istituzionale dell’intervento: esso non rappresenta, in particolare, uno strumento per coinvolgere il Parlamento nelle decisioni e nelle scelte di maggiore importanza.

⁴ Si veda il parere della Conferenza Stato-Regioni sullo schema di legge comunitaria per il 2008 (repertorio atti n. 157/CSR del 17 luglio 2008).

Piuttosto, tale tecnica di recepimento (o di adeguamento) sembra avere, nella maggior parte dei casi, mere finalità di semplificazione procedimentale. Il confezionamento di un articolo aggiuntivo alla legge comunitaria è, infatti, meno oneroso dell'emanazione di un successivo decreto legislativo *ad hoc* (od anche di un decreto-legge, in caso di procedure di infrazione aperte): la prima soluzione è dunque sempre preferibile ogni qual volta il correttivo sia di dimensioni limitate e non stravolga l'economia del testo, e se le Amministrazioni di pertinenza abbiano già dato una formulazione tecnico-normativa compiuta alla novella.

c) I principi e criteri specifici di delega legislativa

Le ultime cinque leggi comunitarie contengono complessivamente oltre cinquanta articoli che fissano “*principi e criteri specifici di delega legislativa*” (C.s.D.). Si tratta di disposizioni con varia finalità ed oggetto.

Innanzitutto, si tratta di norme di delega che individuano criteri *ad hoc* per il recepimento di alcune delle direttive contenute negli allegati “A” e “B” delle leggi comunitarie, aggiuntivi rispetto ai criteri generali contenuti nel Capo I delle leggi stesse.

Queste disposizioni sono solo sporadiche nelle leggi comunitarie della XIV e XV legislatura, che pure contenevano non di rado numerose disposizioni particolari di adempimento. È invece nelle leggi comunitarie per il 2008 e per il 2009 che esse divengono più frequenti: in questi due provvedimenti il rapporto tra direttive accompagnate da C.s.D. e direttive sprovviste di C.s.D. è all'incirca di uno a quattro.

I C.s.D. relativi alle direttive in allegati, riempiendo di effettivo contenuto il sistema generale di delegazione comunitaria, costituiscono la tecnica più efficace tramite la quale le Camere possono assumere un ruolo di indirizzo nell'ambito della fase discendente, di attuazione del diritto comunitario, incidendo sul circuito “direttiva – decreto”.

Nella casistica, specie recente, i C.s.D. accompagnano alcune direttive di particolare rilievo politico e istituzionale, o che riconoscono ampi margini di discrezionalità in capo al legislatore delegato. A titolo d'esempio, si possono menzionare: gli articoli 41 e 44 della legge comunitaria per il 2008, che elencano entrambi 24 criteri direttivi per l'attuazione,

rispettivamente, della c.d. “direttiva ricorsi”, (direttiva 2007/66/CE, *miglioramento dell’efficacia delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici*) e della direttiva c.d. Bolkestein (direttiva 123/2006/CE, *relativa ai servizi nel mercato interno*); o l’art. 17 della legge comunitaria per il 2009, che fissa 21 criteri per l’attuazione della direttiva 2009/73/CE, recante *norme comuni per il mercato interno del gas naturale*.

Questo approccio, tuttavia, non rappresenta affatto una prassi costante: non era delimitato da criteri *ad hoc*, tra l’altro, il recepimento dei codici comunitari dei medicinali; delle direttive sul ricongiungimento familiare, sullo *status* dei rifugiati e sul diritto alla circolazione e soggiorno dei cittadini comunitari; e, ancora, di molti provvedimenti in materia di ambiente e protezione della salute umana.

Un caso a sé è poi rappresentato dall’art. 9-*bis* della legge comunitaria per il 2005, introdotto dalla successiva legge comunitaria per il 2006, che ha fissato 28 criteri per il recepimento della direttiva 2004/39/CE, *relativa ai mercati degli strumenti finanziari* (c.d. “Direttiva MIFID”) che inizialmente ne era sprovvisto: la disposizione fu introdotta a seguito di un emendamento del Governo, senza discussione in sede parlamentare, essenzialmente per superare alcuni contrasti sul riparto di poteri e competenze tra autorità indipendenti di controllo.

Si consideri, poi, che non sempre i C.s.D. hanno una portata ed un livello di specificità paragonabile a quella dei criteri di una normale legge delega “interna”. Si danno effettivamente taluni casi in cui i C.s.D. si limitano a introdurre oneri procedurali nell’esercizio della delega (ad es., l’obbligo dell’acquisizione del parere da parte della Conferenza unificata), oppure essi possono riguardare solo aspetti particolari della delega o avere comunque portata molto limitata.

Oltre alle disposizioni che fissano criteri *ad hoc* per il recepimento di direttive in allegati, nelle I. comunitarie si contano poi numerose altre norme di delega, con vario oggetto. Può trattarsi:

a) di C.s.D. per l’attuazione di regolamenti comunitari. Ovviamente, in senso tecnico, tali atti non necessitano di recepimento, dacché dotati di efficacia diretta; concretamente, tuttavia, delle disposizioni di attuazione

possono ugualmente essere necessarie per introdurre i necessari correttivi organizzativi o procedurali o per definire la disciplina di dettaglio o, ancora, per fissare sanzioni amministrative e penali⁵;

b) di C.S.D. per l'adozione di decreti *“al fine di correggere le disposizioni oggetto di procedura di infrazione e di modificare o abrogare le disposizioni comunque in contrasto con gli obblighi comunitari”*, ovvero *“al fine di dare piena e completa esecuzione alla sentenza della Corte di giustizia ...”*. Solitamente, per far fronte a queste eventualità, il Governo interviene con decreti-legge ai sensi dell'art. 10 della legge 11 del 2005 (*Misure urgenti per l'adeguamento agli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario*); non sono però eccezionali i casi in cui si segua la strada della legislazione ordinaria⁶;

c) di C.S.D. relativi ad altri correttivi o riordini della legislazione di recepimento vigente o ancora di riaperture di deleghe comunitarie oramai eseguite; queste disposizioni sono talvolta adottate *“al fine di pervenire alla piena attuazione della direttiva ...”*, talaltra anche a prescindere da uno specifico vincolo o impulso di matrice sopranazionale. Le finalità possono essere diverse, sia di ordine sostanziale (un Governo subentrante, nell'ambito della discrezionalità riconosciuta in sede di recepimento dal diritto sopranazionale, intende regolare in modo differente una data materia rispetto a quanto fatto dal predecessore), sia d'ordine tecnico (ad es., assicurare il coordinamento formale della normativa

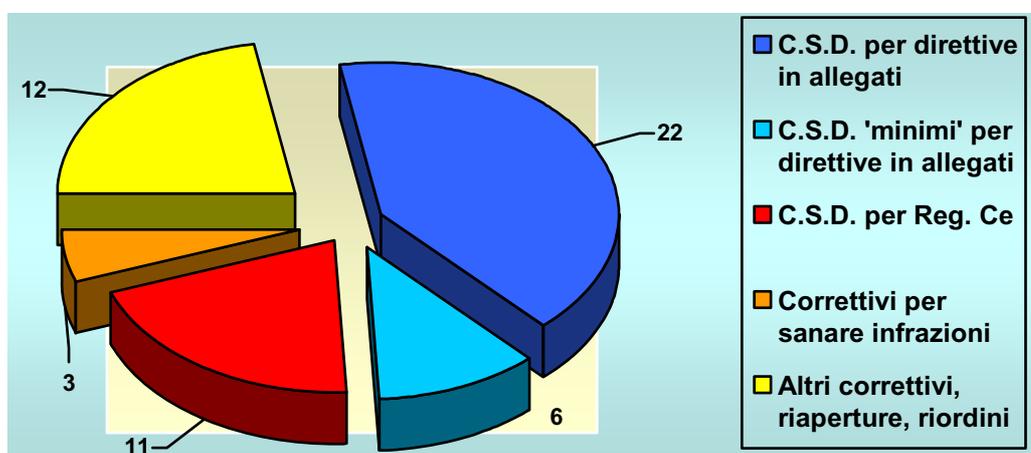
⁵ Si segnalano, tra gli altri, nella legge comunitaria 2007, l'art. 15, per l'attuazione del Reg. CE n. 1889/2005, *relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nella Comunità o in uscita dalla stessa*; l'art. 16, per l'attuazione del Reg. CE n. 2173/2005, *relativo alla istituzione di un sistema FLEGT per le importazioni di legname*; l'art. 26, per l'attuazione del Reg. CE n. 423/2007, *concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran*; l'art. 27, per l'attuazione del Reg. CE n. 882/2004, *rifinanziamento dei controlli sanitari ufficiali*. Per quanto concerne, poi, l'adozione di decreti delegati contenenti disposizioni sanzionatorie per violazione di regolamenti comunitari, il Governo può giovare dell'autorizzazione generale contenute nel capo I delle leggi comunitarie (v. *infra* § IV.1); si danno dei casi, tuttavia, in cui la legge comunitaria interviene per fissare delle previsioni più puntuali: così, nella legge comunitaria per il 2007, l'art. 18, *relativo all'indebita percezione delle misure di sostegno dello sviluppo rurale* (Reg. CE n. 1975/2006); o, nella comunitaria per il 2008, l'art. 17, *relativo a violazioni nell'etichettatura degli oli* (Reg. CE n. 1019/2002).

⁶ Si vedano gli artt. 20 (*sistema comunitario di monitoraggio e di informazione sul traffico navale*) e 21 (*riduzione dell'uso di sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche*) della I. comunitaria per il 2007; e l'art. 28 (*composizione e denominazione degli estratti alimentari*) della legge comunitaria per il 2008.

nazionale). Non di rado, si procede mediante novella additiva o modificativa di disposizioni contenute in precedenti leggi comunitarie.

Un quadro riassuntivo delle varie tipologie finora elencate è offerto dal grafico che segue (in colori freddi, i criteri relativi a direttive in allegati; in colori caldi, i criteri relativi alle altre deleghe).

GRAFICO III.3. TIPOLOGIA DEI CRITERI SPECIFICI DI DELEGA CONTENUTI NELLE LEGGI COMUNITARIE 2005-2010



d) disposizioni per il recepimento di decisioni quadro in ambito GAI

Nelle ultime tre leggi comunitarie, un apposito capo (il terzo) contiene le “*Disposizioni occorrenti per dare attuazione a decisioni quadro, adottate nell’ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale*”⁷.

⁷ Si tratta delle seguenti decisioni quadro: nella legge comunitaria per il 2007, n. 2003/568/GAI, *lotta alla corruzione nel settore privato*; n. 2003/577/GAI, *provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio*; n. 2005/212/GAI, *confisca di beni e proventi di reato*; n. 2005/214/GAI, *reciproco riconoscimento alle sanzioni pecuniarie*; nella legge comunitaria per il 2008, n. 2006/783/GAI, *reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca*; n. 2006/960/GAI, *scambio di informazioni e intelligence tra le autorità degli Stati membri*; n. 2008/909/GAI, *reciproco riconoscimento alle sentenze penali*; n. 2008/841/GAI, *lotta contro la criminalità organizzata*; nella legge comunitaria per il 2009, n. 2001/220/GAI, *posizione della vittima nel procedimento penale*; n. 2001/413/GAI, *lotta contro le frodi e le falsificazioni di mezzi di pagamento diversi dai contanti*; n. 2002/946/GAI, *repressione del favoreggiamento dell’ingresso, del transito e del soggiorno*

Si tratta, in totale, di dodici disposizioni di delega, a fronte delle quali, ad oggi, risulta emanato un solo decreto delegato, il decreto legislativo 161 del 2010, relativo al reciproco riconoscimento alle sentenze penali.

La procedura di recepimento non si differenzia se non marginalmente da quella fissata, in via generale, per le direttive dal capo primo delle I. comunitarie, salvo un rafforzamento dei pareri parlamentari, che devono essere sempre richiesti e assumono connotato semivincolante.

Da segnalare, piuttosto, un dato significativo relativo la struttura delle disposizioni deleganti: si contano solo tre casi di delega articolata esclusivamente *per relationem*; mentre, per tutte le altre decisioni quadro, viene elencato un nutrito corredo di principi e criteri direttivi.

Questa specificità trova una doppia giustificazione: da un lato, le decisioni europee in materia di giustizia e affari interni, anche in considerazione della loro peculiare base giuridica, sono solitamente meno dettagliate delle direttive comunitarie e concedono, quindi, maggiore discrezionalità agli Stati in sede di recepimento; in secondo luogo, esse incidono in tema di libertà fondamentali, di diritto e procedura penale, di politiche di contrasto all'immigrazione clandestina, di *intelligence*, materie tutte che giustificano una particolare attenzione istituzionale da parte delle Camere.

e) Il regolamento di delegificazione come strumento di attuazione del diritto comunitario

Lo strumento del regolamento autorizzato per il recepimento delle direttive in materia non coperta da riserva assoluta di legge, ex art. 17, comma 2, legge 400 del 1988, che pure aveva mostrato una certa vitalità fino alla metà degli anni Novanta, ha oramai rilevanza solo marginale. Nelle ultime nove leggi comunitarie, solo due contengono l'allegato C (per il 2005 e per il 2006), per un totale di appena tre direttive da recepire per via regolamentare; in aggiunta, si possono, poi, citare due casi di autorizzazione all'emanazione di regolamenti di delegificazione correttivi⁸.

illegali; n. 2004/757/GAI, *elementi costitutivi dei reati e sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti*.

⁸ In particolare: la legge comunitaria per il 2005 elenca in allegato C le direttive 2003/103/CE e 2005/23/CE, entrambe concernenti *requisiti minimi di formazione per la gente di mare*; la legge comunitaria per il 2006, elenca in allegato C la direttiva 2005/45/CE riguardante, a sua volta, il *reciproco riconoscimento dei certificati rilasciati*

Questo stato di cose risente ampiamente della generale tendenza all'abbandono delle tecniche di delegificazione e alla contrazione dei margini per ricorrere a regolamenti governativi. Sul punto, come noto, ha inciso la giurisprudenza costituzionale formatasi successivamente alla riforma del Titolo V della Costituzione, che ha riconosciuto ammissibili fonti normative secondarie statali solo in materie di competenza esclusiva. Mentre il recepimento per via legislativa e amministrativa di direttive incidenti in materia concorrente o residuale continua ad essere possibile tramite strumenti come le clausole di cedevolezza o la chiamata in sussidiarietà ex art. 118 Cost., lo stesso non può, dunque, più accadere per via regolamentare.

Su questi profili, la Corte ha espresso in più occasioni principi chiari: «*Lo strumento della delegificazione non può operare in presenza di fonti tra le quali non vi siano rapporti di gerarchia, ma di separazione di competenze. La ragione giustificativa di tale orientamento si è, se possibile, rafforzata con la nuova formulazione dell'art. 117, sesto comma Cost. ... in un riparto così rigidamente strutturato, alla fonte secondaria statale è inibita alla radice la possibilità vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale o di incidere su disposizioni regionali preesistenti; e neppure i principi di sussidiarietà e adeguatezza possono conferire ai regolamenti statali una capacità che è estranea al loro valore*» (C. cost., n. 303 del 2003).

E ancora, più di recente: «*Qualora alla legge statale, in materia di competenza concorrente sia consentita l'organizzazione e la disciplina delle funzioni amministrative, la legge stessa non può spogliarsi della funzione regolativa affidandola, anche per l'applicazione alle Regioni, a fonti subordinate (nella specie a regolamenti di delegificazione) neppure predeterminandone i principi che orientino l'esercizio della potestà regolamentare per circoscriverne la discrezionalità*» (C. cost., n. 30 del 2005).

L'art. 11 della legge 11 del 2005, c.d. Buttiglione-Stucchi, prende effettivamente atto di questi vincoli. Si precisa, infatti, che l'attuazione mediante regolamento possa essere prevista dalle leggi comunitarie solo «*nelle materie di cui all'art. 117, secondo comma, della Costituzione*», dunque solo per materie rimesse alla competenza legislativa esclusiva

dagli Stati membri alla gente di mare. Si segnalano, poi, l'art. 17 della legge comunitaria per il 2006 e l'art. 41 della legge comunitaria per il 2009, che contengono criteri direttivi per l'emanazione di regolamenti delegificanti ex art. 17, comma 2, della legge 400 del 1988. Si tratta, nella specie, di regolamenti di semplificazione ex art. 20, legge 59 del 1997 (c.d. Bassanini): entrambe le disposizioni autorizzano il Governo a novellare lo stesso atto, il d.p.r. 23 aprile 2001, n. 290, in materia di *immissione in commercio e vendita di prodotti fitosanitari*.

statale; il recepimento per via regolamentare è poi sempre escluso ove l'attuazione delle direttive comporti l'istituzione di nuovi organi o strutture amministrative (data la riserva di legge ex art. 97 Cost.) o la previsione di nuove spese o minori entrate (data la riserva di legge ex art. 81 Cost.).

IV. I DECRETI DELEGATI DI RECEPIMENTO. TIPI, CARATTERI, PROCEDURE

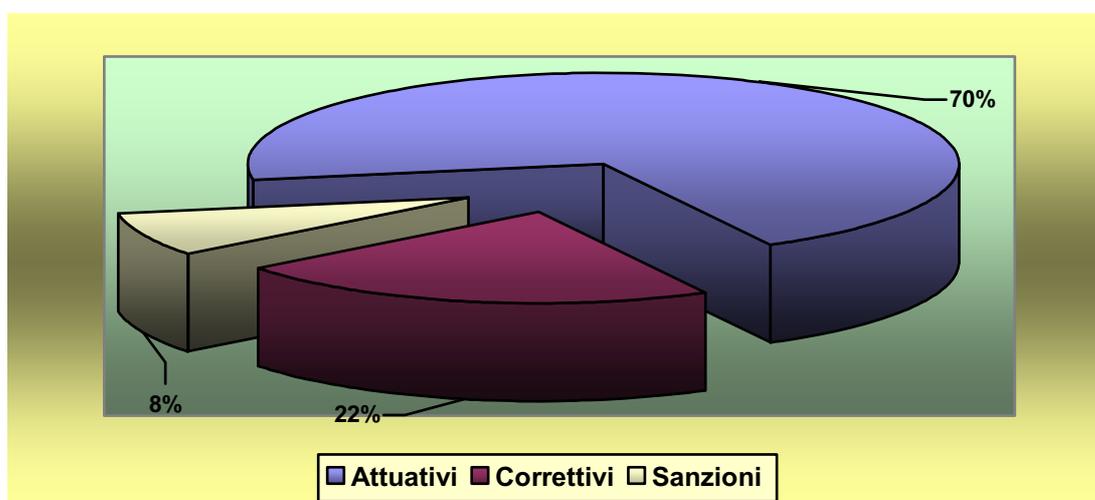
IV.1. TIPOLOGIE

La tabella che segue espone i dati quantitativi relativi all'incidenza delle varie tipologie di decreti di recepimento (attuativi, correttivi e di sanzione), in numeri assoluti; i dati aggregati sono riportati nel successivo grafico.

TABELLA IV.1. TIPOLOGIE DI DECRETO DELEGATO DI RECEPIMENTO. ANNI 2006-09

TIPOLOGIA DECRETI	2006	2007	2008	2009	TOTALE
Attuativi	18 (66,7 %)	50 (81,9 %)	16 (61,5 %)	7 (43,7%)	91
Correttivi	7 (25,9 %)	7 (11,5%)	10 (3,8%)	5 (31,2 %)	29
Sanzioni	2 (7,4 %)	4 (6,6%)	0 (0 %)	4 (25,0 %)	10
Totale	27	61	26	16	130

GRAFICO IV.1. TIPOLOGIE DI DECRETO DELEGATO DI RECEPIMENTO. DATI AGGREGATI. ANNI 2006-2009



a) Decreti di attuazione

Hanno ad oggetto nuove direttive, contenute negli allegati “A” o “B” della legge comunitaria; ovvero, più di rado, altri atti comunitari (anche regolamenti non interamente *self-executing*) sulla base di autorizzazioni contenute nel capo della legge comunitaria relativo a “*Disposizioni particolari di adempimento e criteri specifici di delega*” (ad es., l’art. 27, legge comunitaria 2007, in materia di controlli sanitari). Secondo i casi, essi possono sia introdurre nuovi testi nel tessuto normativo; sia modificare decreti già emanati, ogni qual volta il recepimento riguardi direttive, a loro volta, correttive o di rifusione. Il titolo del decreto riporta la dicitura “*Attuazione della direttiva ... [ev. che modifica/che attualche applica alle direttive ...] [ev. nonché della direttiva ...], relativa/in materia/recante/concernente/su ...*”.

I decreti hanno dimensioni medie di poco inferiori ai 40.000 caratteri e sono mediamente suddivisi in 19 articoli.

b) Decreti correttivi e integrativi

Non recepiscono nuovi atti comunitari; sono emanati, ordinariamente, in base all’autorizzazione generale contenuta nel primo articolo delle l. comunitarie, entro ventiquattro mesi – diciotto, fino alla legge com. 2007 – dall’entrata in vigore dei decreti attuativi di direttive elencate negli allegati “A” e “B”.

In altri, più rari casi, il decreto correttivo attua una delega *ad hoc*, anche relativa a direttive non in allegato o con riapertura del termine di deleghe già esercitate, o ancora per finalità di complessiva revisione, riordino o coordinamento di una determinata materia. I titoli dei decreti riportano solitamente la dicitura “*Disposizioni correttive all/Disposizioni correttive e integrative dell/Revisione dell/Modifiche all Modifiche e integrazioni al decreto legislativo ... recante attuazione della direttiva ...*”;

I decreti hanno dimensioni medie di circa 13.000 caratteri e sono mediamente suddivisi in 7 articoli.

I dati evidenziano un discreto ricorso dei governi alle deleghe correttive: al netto dei decreti sanzione, quasi un decreto attuativo su tre è mediamente interessato da correttivi. Il fenomeno si lega alla generale

tendenza della legislazione a seguire un approccio per *trial and error*. A differenza di quanto accade per la decretazione d'urgenza, laddove il sovrapporsi di plurimi interventi normativi in breve tempo è spesso caotico e genera instabilità e inquinamento del tessuto normativo, per la decretazione delegata esso è frutto di una scelta razionale e dettata preventivamente. I decreti correttivi consentono, specie per discipline tecnicamente molto complesse come quelle di derivazione comunitaria, la sperimentazione e l'attuazione graduale delle riforme.

Un fenomeno peculiare dei provvedimenti di recepimento è poi quello dei correttivi adottati per la composizione di procedure di infrazione comunitarie. È il caso, veramente significativo, del terzo correttivo appalti, adottato a seguito della lettera di messa in mora della Commissione europea n. 2007/2309 e della sentenza della Corte di giustizia del 15 maggio 2008.

Su tale approccio, consta il favorevole parere del Consiglio di Stato: «*Nel caso di specie, non si pone – se non per aspetti marginali – il problema, già affrontato dalla Sezione a proposito di precedenti decreti correttivi, circa l'inadeguatezza di tale strumento nell'ipotesi in cui si intendano apportare variazioni sistematiche al decreto originario, in quanto lo schema contiene pressoché esclusivamente disposizioni di adeguamento alle osservazioni formulate dalla Commissione europea nell'ambito del procedimento di infrazione, apertosi nei confronti dello Stato italiano relativamente al recepimento delle direttive europee in materia, nonché norme tecniche di coordinamento*» (Cons. St., sez. atti normativi, ad. 14 luglio 2008).

c) Decreti contenenti discipline sanzionatorie

Per rispetto dell'autonomia regolatoria degli Stati membri, le norme comunitarie, anche di diretta applicazione, rinviano sempre al diritto domestico per la fissazione delle sanzioni – penali o amministrative – conseguenti alla violazione delle norme di condotta da esse introdotte.

Per garantire l'attuazione di tali obblighi e “*al fine di assicurare la piena integrazione delle norme comunitarie nell'ordinamento nazionale*”, ogni legge comunitaria prevede un'autorizzazione generale al Governo per l'emanazione di tutti i necessari decreti⁹, limitandosi a stabilire: 1) i minimi

⁹ Le leggi comunitarie distinguono in verità due casi. Anzitutto, la disciplina sanzionatoria può riguardare “*l'osservanza delle disposizioni contenute nei decreti legislativi*” di recepimento delle direttive in allegato: in tale caso, previsto dall'art. 2, co. 1, lett. c), delle leggi comunitarie, non si provvede con “decreti sanzione” *ad hoc*, ma, più

e i massimi edittali; 2) che il ricorso alla sanzione penale sia limitato alle “*infrazioni che ledano o esponano a pericolo interessi costituzionalmente protetti*”; 3) l’ammissibilità di sanzioni alternative; 4) la graduazione delle sanzioni in base alla potenzialità lesiva dell’infrazione, alle qualità personali del colpevole, al vantaggio patrimoniale che l’infrazione può recare, nonché per comparazione con altre norme, già presenti nell’ordinamento, che puniscano violazioni di interessi omogenei e di pari offensività.

Per bilanciare l’ampiezza della delega e rafforzare il ruolo del Parlamento, almeno laddove le sanzioni da introdurre abbiano natura penale, l’art. 1 delle leggi comunitarie prevede uno specifico aggravamento procedurale: il Governo deve sempre chiedere ed ottenere parere favorevole sullo schema di decreto da parte delle competenti commissioni parlamentari; laddove non intenda conformarsi, “*ritrasmette con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni i testi*” alle Camere.

Eccezionalmente, inoltre, nella legge comunitaria possono anche essere fissati criteri di delega *ad hoc* sulla quantificazione e sulla tipologia delle sanzioni, relativi a specifici regolamenti (v., ad es., l’art. 26 della legge comunitaria per il 2007, relativo a *misure restrittive nei confronti dell’Iran*, e il conseguente d.lgs. n. 64/2009).

Il ricorso ad un’autorizzazione generale per l’adozione di norme sanzionatorie ha sollevato, in varie occasioni, dubbi di costituzionalità, per l’eccessiva vaghezza del criterio di delega e la correlata discrezionalità rimessa all’Esecutivo, specie ove incidente in materia penale.

La Corte costituzionale, pur nell’ottica di un dialogo costruttivo col legislatore, ha sempre ritenuto legittimo l’approccio descritto nel testo: «*il criterio di delega preso in considerazione dal remittente, espresso con formule più volte adottate dal legislatore nel delegare il Governo a dettare norme di attuazione delle direttive comunitarie, non può dirsi tale da non rispondere ai requisiti minimi dell’art. 76 della Costituzione, ancorché, per la grande varietà degli oggetti della delega, concernente l’attuazione di direttive afferenti alle più diverse materie, tali formule rischino di risultare di non facile interpretazione: donde l’invito, rivolto da questa Corte al legislatore in relazione a disposizioni di delega di siffatto tenore,*

semplicemente, con disposizioni penali contenute negli stessi decreti di attuazione. Viceversa, ove un decreto di attuazione non vi sia, perché la norma comunitaria è un regolamento o comunque è *self executing*, oppure ove la norma comunitaria sia stata trasposta in via regolamentare o amministrativa (quindi con atti che, ai sensi dell’art. 25 Cost., non possono contenere norme penali), occorrerà adottare un separato “decreto sanzione” (di rango ovviamente legislativo): è il caso previsto dall’art. 3, co. 1, delle leggi comunitarie.

affinché impieghi formule più precise ... in ogni caso, la legge di delega considerata delimitava sufficientemente l'ambito delle scelte del Governo nell'impiego dello strumento penale, sia definendo la specie e l'entità massima delle pene, sia dettando il criterio, in sé restrittivo, del ricorso alla sanzione penale solo per la tutela di interessi particolarmente rilevanti» (C. cost., ord. n. 134 del 2003).

Del pari, in precedente occasione: «La delega legislativa, prevedendo il ricorso alla sanzione secondo un criterio di necessità, non prefigura una scelta rimessa all'arbitrio del legislatore delegato o dipendente da una Avalutazione di mera opportunità; essa esige un ragionevole nesso tra il dovere di tenere il comportamento normativamente richiesto e l'esigenza di sanzionarne con una pena appropriata l'inosservanza, quando siano carenti altri strumenti idonei ad assicurare efficacemente il rispetto della norma ... La valutazione di necessità della sanzione può essere desunta anche da altri elementi della delega legislativa, che possono risultare dalle stesse direttive comunitarie da attuare» (C. cost., n. 49 del 1999).

Il titolo dei decreti riporta la dicitura *“Disciplina sanzionatoria per le violazioni del regolamento ... relativo/che stabilisce/che istituisce ...”*.

L'iniziativa è sempre in capo al Ministro della giustizia, di concerto (o in proposta congiunta) con i Ministeri volta per volta interessati dalla disciplina sostanziale di riferimento; i decreti hanno dimensioni oscillanti tra i 4.000 e i 20.000 caratteri e un numero medio di articoli di poco inferiore a 9.

Si segnala, da ultimo, come il ricorso al decreto per fissare discipline sanzionatorie di regolamenti comunitari non costituisca una prassi assoluta. Si segnalano effettivamente alcuni casi nei quali si è proceduto con trasposizione diretta in legge comunitaria, come, ad es., l'art. 14 della legge comunitaria 2008, in materia di *organizzazione del mercato vitivinicolo*.

IV.2 LE PROCEDURE

Le statistiche relative alla procedura di approvazione dei decreti di recepimento evidenziano quanto essi, almeno da un punto di vista tecnico-formale, risultino il frutto di un'ampia e significativa attività di concertazione istituzionale.

La tabella che segue chiarifica efficacemente la dimensione del fenomeno in oggetto.

TABELLA IV.3. ISTITUZIONI COINVOLTE DURANTE L'ITER DI APPROVAZIONE DEI DECRETI DI RECEPIMENTO

Anni	2006	2007	2008	2009	TOTALE
Pareri Camere (non resi)	22 (S-7; C-2)	53 (S-8)	24 (S-10)	13	111
<i>Dato medio</i>	81,5%	86,9%	92,3%	81,2%	85,4%
Pareri Conferenze (non resi)	20 (-1)	29 (-1)	12	5 (-2)	67 (-4)
<i>Dato medio</i>	74,1%	47,5%	46,1%	31,25%	51,1%
Ministri coinvolti	179	378	176	95	827
<i>Dato medio</i>	6,6	6,2	6,8	5,9	6,3
TOTALE DECRETI	27	61	26	16	130

N.B. il dato relativo ai 'Ministri coinvolti' somma i dati sui dicasteri proponenti e sui dicasteri concertati.

Come si nota, il coinvolgimento di differenti istanze ed organi, che ha sempre il suo fulcro nell'Esecutivo, opera su tre distinti livelli:

a) *all'interno del governo*. Le statistiche registrano una forte distribuzione delle funzioni di proposta e di partecipazione alla redazione dei testi tra gli uffici legislativi di numerosi ministeri. In base all'art. 1, comma 2, delle leggi comunitarie, l'iniziativa per l'adozione dei provvedimenti di recepimento è in capo al ministro "con competenza istituzionale prevalente per la materia", mentre è d'obbligo il concerto con tutti gli altri ministri "interessati in relazione all'oggetto della direttiva".

Si consideri, poi, che la stessa norma impone la partecipazione necessaria, in sede di proposta, del Ministro per le politiche comunitarie e, in sede di concerto, dei tre ministri degli esteri, della giustizia e dell'economia, che intervengono per i profili di rispettivo interesse.

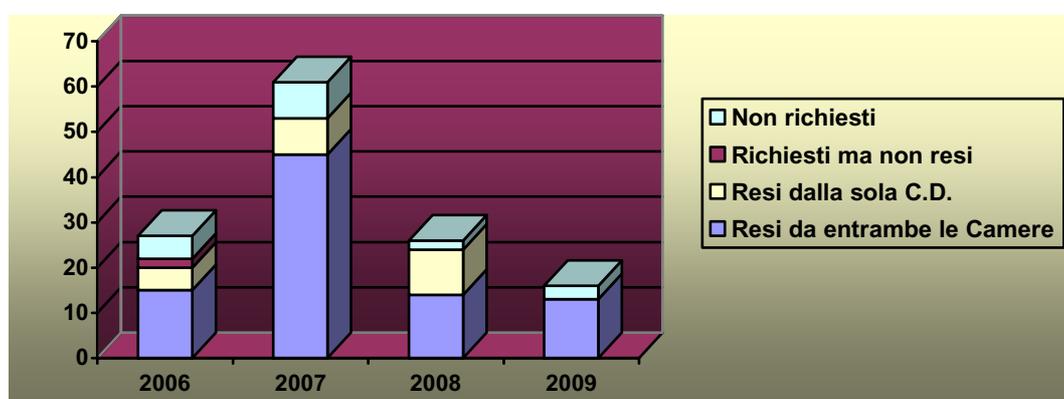
A fronte di un coinvolgimento medio di circa sei ministeri per provvedimento, in decreti di particolare rilievo, come il d.lgs. n. 163 del 2006 (il c.d. Codice appalti) e i suoi correttivi, o il d.lgs. 163/07, sul sistema ferroviario transeuropeo, o, ancora, in altri decreti dal contenuto complesso, che investono la protezione dell'ambiente o dei lavoratori, si segnala la partecipazione, a vario titolo, anche di otto o nove dicasteri.

b) *orizzontalmente, nei rapporti tra Governo e Parlamento.* Il parere delle competenti commissioni parlamentari è sempre richiesto per i decreti di recepimento delle direttive contenute in allegato “B” alla legge comunitaria; nonché “*qualora sia previsto il ricorso a sanzioni penali*”, anche per quelli relativi a direttive comprese in allegato “A”. Il parere non è vincolante, salvo in si verta in materia di sanzioni penali o sussistano rilievi di copertura finanziaria, nei quali casi si segue un’apposita procedura aggravata¹⁰.

Le Camere sono sempre consultate per ultime, “*dopo l’acquisizione degli altri pareri previsti dalla legge*”, e, specialmente, dopo che i provvedimenti siano stati presentati alle Conferenze permanente o unificata e al Consiglio di Stato.

Concretamente – come evidenzia bene il grafico che segue – è approvato senza previa richiesta di parere parlamentare poco più di un decreto su sette.

GRAFICO IV.2. PARERI RESI DALLE CAMERE NELLA PROCEDURA DI APPROVAZIONE DEI DECRETI DI RECEPIMENTO



¹⁰ Per quanto riguarda i pareri relativi a sanzioni penali, si rinvia a quanto già detto al § IV.1.c). Per i pareri relativi a profili finanziari, si v., da ultimo, l’art. 1, co. 4, legge 96 del 2010 (legge comunitaria 2009): “*Gli schemi dei decreti legislativi recanti attuazione delle direttive che comportino conseguenze finanziarie sono corredati della relazione tecnica di cui all’articolo 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Su di essi è richiesto anche il parere delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari. Il Governo, ove non intenda conformarsi alle condizioni formulate con riferimento all’esigenza di garantire il rispetto dell’articolo 81, quarto comma, della Costituzione, ritrasmette alle Camere i testi, corredati dei necessari elementi integrativi di informazione, per i pareri definitivi delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari, che devono essere espressi entro venti giorni*”.

Non sussiste un chiaro e predeterminato criterio per l'inclusione in allegato "A", piuttosto che "B" di una determinata direttiva. Ragioni di coerenza sistematica dovrebbero però indurre ad orientare la scelta in base alla discrezionalità concessa dal diritto sopranazionale agli Stati in sede di recepimento: tanto più essa fosse maggiore (anche tenendo conto di quanto si è già evidenziato a proposito delle tecniche per la redazione dei criteri di delega) tanto più troverebbe giustificazione il controllo, almeno *ex post* e sia pure non vincolante, delle Camere. Ad ogni buon conto, scorrendo la casistica, i decreti approvati senza parere hanno non di rado per oggetto norme e discipline tecniche, in materia di salute, ambiente, agricoltura.

I pareri devono essere resi nel termine di quaranta giorni, decorso il quale il Governo può procedere anche in mancanza. Concretamente, i casi in cui il parere, pure richiesto, non sia stato reso, non sono molto frequenti, riguardano quasi esclusivamente il Senato (e solo in due occasioni anche la Camera) e si sono verificati solitamente a cavallo dei periodi elettorali, a Camere sciolte: significativo il caso dei sei decreti emanati il 30 maggio 2008 (nn. 108, 109, 115, 116, 117, 118), tra i primi atti della XVI legislatura, tutti carenti del parere del Senato.

Per una più compiuta descrizione delle procedure di consultazione delle Camere in materia comunitaria è opportuno, in questa sede, riferire altresì dei recenti sviluppi relativi alla partecipazione parlamentare alla fase ascendente.

A tale proposito, si segnala che la Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati è intervenuta, con due pareri resi, rispettivamente, il 6 ottobre 2009 e il 14 luglio 2010, sulle questioni concernenti le procedure di raccordo tra la Camera dei deputati e le Istituzioni europee, sia al fine di ampliare in via interpretativa il novero degli atti comunitari assegnati alle Commissioni parlamentari ai sensi dell'articolo 127 del Regolamento, che allo scopo di disciplinare le procedure per la verifica della conformità al principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi ai sensi dell'articolo 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Con riguardo al primo profilo, nel parere della Giunta per il Regolamento del 6 ottobre 2009, in via interpretativa, si è ritenuto di ricomprendere nell'ambito procedurale stabilito dall'articolo 127, comma 1 (che disciplina l'esame degli "atti normativi emanati dal Consiglio dei Ministri e dalla Commissione delle Comunità europee o i progetti di tali atti"), anche l'esame degli atti e dei progetti di atti dell'Unione europea nonché degli atti preordinati alla formazione degli stessi, trasmessi alle Camere dal Governo o pubblicati nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea o trasmessi alle Camere dalle Istituzioni comunitarie; ciò al fine di rafforzare i rapporti tra la Camera e le Istituzioni europee, anche a seguito del dispiegarsi degli effetti della legge n. 11 del 2005, Buttiglione –Stucchi, e in

vista della entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

A tale scopo, si è stabilito che le Commissioni dispongono di trenta giorni per concludere l'esame dell'atto alle stesse assegnato, tenendo comunque conto di quanto previsto dall'articolo 4, comma 3, della legge n. 11/2005 Buttiglione – Stucchi, che, in caso di apposizione della riserva di esame parlamentare da parte del Governo, fissa in venti giorni il termine entro il quale gli organi parlamentari competenti possono utilmente pronunciarsi e, decorso tale termine, consente al Governo di procedere anche in mancanza della pronuncia parlamentare.

Con riferimento al secondo profilo, in sede di Giunta per il Regolamento, il 6 ottobre 2009, si è deliberato di attribuire, in via sperimentale, alla XIV Commissione Politiche della Unione europea, la verifica della conformità al principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi di cui all'articolo 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. La decisione assunta, dopo essere stata inviata alla Commissione di settore, è trasmessa dal Presidente della Camera alle Istituzioni europee e comunicata al Presidente del Senato ed al Presidente del Consiglio assieme al documento approvato dalla Commissione di settore.

Il parere della Giunta per il Regolamento del 14 luglio 2010 ha invece disciplinato la fase – eventuale - dell'esame in Assemblea del documento motivato della XIV Commissione contenente la valutazione sulla conformità al principio di sussidiarietà.

In particolare, il suddetto documento può essere sottoposto all'Assemblea su richiesta dei soggetti legittimati (il Governo, ovvero il quorum di deputati individuato nel parere); l'esame in Assemblea deve comunque svolgersi in termini tali da consentire che il procedimento si concluda comunque nel termine di 8 settimane dalla trasmissione del progetto (come richiesto dall'articolo 6 del Protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà). La discussione sul documento avviene ai sensi dell'articolo 45 del Regolamento, trattandosi di una discussione limitata, a conclusione della quale si procede direttamente al voto del documento della Commissione, senza dichiarazioni di voto.

Si segnala che, come stabilito in sede di Giunta per il Regolamento, quando la rimessione all'Assemblea ha ad oggetto una decisione favorevole della XIV Commissione, entro un'ora prima dell'inizio della discussione un quorum di deputati può presentare un apposito ordine del giorno motivato che espone le ragioni per le quali ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà.

c) *verticalmente, nei rapporti tra Governo e regioni.* Il coinvolgimento delle regioni e degli enti locali nella formazione (fase ascendente) e nel recepimento (fase discendente) degli atti comunitari è ampiamente regolato, sia dalla legge 11 del 2005, *Buttiglione-Stucchi*, sia dalla legge 131 del 2003, *La Loggia*, sia dalle singole leggi comunitarie annuali.

Per quanto qui di interesse, la consultazione delle Conferenze permanente e unificata sugli schemi dei decreti legislativi di recepimento – che statisticamente investe oltre la metà dei provvedimenti – trova sua

puntuale base giuridica già nel d.lgs. n. 281 del 1997, (il decreto di *Definizione ed ampliamento delle attribuzioni* delle conferenze), ogni qual volta il decreto verta in materia di competenza regionale o investa questioni di particolare interesse regionale.

Per una disamina più attenta del ruolo svolto dalle regioni nella procedura, si rinvia senz'altro al successivo § IV.4.

IV. 3. LE MATERIE OGGETTO DI INTERVENTO

I dati sui Ministri coinvolti nelle procedure di decretazione delegata di attuazione di obblighi comunitari consentono un'accurata ricostruzione delle materie e degli ambiti interessati dalla disciplina di recepimento; ciò sia con riferimento all'oggetto e alla finalità principale degli interventi – sfruttando a tal fine i dati sui dicasteri proponenti –, sia con riferimento alla loro incidenza, di tipo trasversale o a titolo secondario, in ulteriori ambiti materiali – sfruttando i dati sui concerti –.

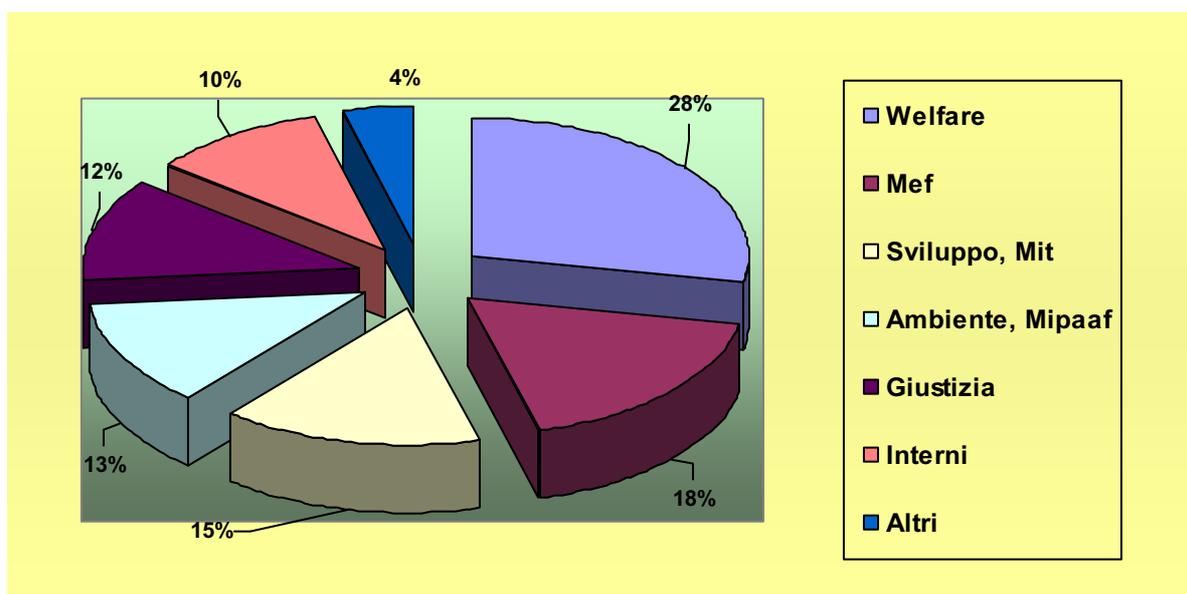
TABELLA IV.4. DECRETI DELEGATI DI RECEPIMENTO. MINISTRI

PROPONENTI					
PROPOSTE	2006	2007	2008	2009	TOTALE
Lavoro/Salute	9	19	4	1	33
Economia	1	12	4	4	21
Sviluppo	3	9	4	2	18
Ambiente	4	6	5	1	16
Giustizia	3	6	0	5	14
Interni	0	7	5	0	12
Mit	4	8	4	4	20
Mipaaf	1	1	0	1	3
Miur	0	1	0	0	1
Funzione pubblica	1	0	1	0	2
Beni culturali	2	0	0	0	2
Pari opportunità	0	1	0	0	1
TOTALE PROPOSTE	28	70	27	18	143
TOTALE DECRETI*	27	61	26	16	130

N.B.: La somma degli atti di proposta è superiore al numero dei decreti, in considerazione dei casi di iniziative affidate congiuntamente a due o più ministeri. I dati relativi ai Ministeri del lavoro e della salute, nonché delle infrastrutture e dei trasporti, sono sempre presentati accorpati, senza tenere conto dei periodi in cui hanno costituito dicasteri separati.

Appare utile, altresì, offrire una rappresentazione grafica aggregata, per macrosettori di intervento, accorpendo i dati relativi ai vari ministeri, secondo le funzioni svolte. I dati sono relativi all'intero quadriennio oggetto di rilevazione.

GRAFICO IV.3. MACROSETTORI DI INTERVENTO DEI DECRETI DI RECEPIMENTO. ANNI 2006-09



N.B.: Dati relativi al numero delle proposte.

a) *Welfare*

È l'ambito che più incide sulla legislazione nazionale di recepimento, chiaro indice della grande attenzione rivolta dall'Unione ai temi del lavoro, della salute e dell'istruzione. Si tratta di provvedimenti di natura ordinamentale, non di spesa: i programmi e le azioni di sostegno e finanziamento, infatti, pur ampiamente presenti, sfruttano canali attuativi differenti dai decreti di recepimento.

La materia del lavoro è considerata dall'Unione sia in ottica economica, come libertà di stabilimento (sul punto vedi anche *infra*, quanto agli affari interni), sia, per quanto ora interessa, come questione di politica sociale.

La base giuridica è stata finora l'art. 137 TCE (oggi l'art. 153 del nuovo *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea* - TFUE); rilevano sul punto sia numerose disposizioni sulla protezione e sulla sicurezza degli

ambienti di lavoro e sulle condizioni di lavoro (d.lgs. n. 257/2007, *esposizione dei lavoratori a campi elettromagnetici*; n. 195/2006, *esposizione dei lavoratori al rumore*; n. 257/2006, *esposizione dei lavoratori all'amianto*; n. 234/2007, *orario di lavoro degli autotrasportatori*); sia sui diritti sindacali e di partecipazione (d.lgs. n. 48/2007, *coinvolgimento dei lavoratori nelle società cooperative*; e, di significativo rilievo, d.lgs. n. 25/2007, *quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori*).

La salute, ai sensi dell'art. 152 TCE (oggi, art. 168 TFUE), non costituisce materia di formale competenza comunitaria: spetta in generale all'Unione solo un'azione di completamento delle politiche nazionali, senza poter ricorrere a tecniche di armonizzazione. La produzione normativa, tuttavia, è tutt'altro che scarna, e ciò per due motivi principali.

Anzitutto, il raggiungimento di elevati livelli di protezione della salute umana è un obiettivo che, ai sensi dell'art. 152, par. 1, Il cpv., deve essere trasversalmente garantito nell'attuazione di tutte le altre politiche comunitarie ed anche nella realizzazione del mercato interno. Sono frequenti, dunque, direttive di armonizzazione ex art. 95 TCE (oggi art. 114 TFUE), che incidono ampiamente in materia sanitaria: di grandissima importanza, su questo fronte, il *Codice comunitario dei medicinali per uso umano* (d.lgs. n. 219/2006 – di circa 240 mila caratteri – e il correttivo n. 274/2007; ma v. anche i decreti legislativi n. 200/2007, *sperimentazione farmaci a uso umano*; n. 145/2008, *etichettatura sostanze pericolose*; n. 193/2007, *controlli sulla sicurezza alimentare*; n. 50/2007, *buone pratiche di laboratorio*).

In secondo luogo, l'art. 152, para 4, TCE (oggi art. 168, par. 4, TFUE) prevede competenze *ad hoc* – esercitate con numerosi provvedimenti –, sia (lett. a)) con relazione alla sicurezza dei tessuti umani e degli emoderivati (d.lgs. n. 261/2007; nn. 207 e 208/2007; n. 191/2007; n. 65/2007); sia (lett. b)) in materia veterinaria e fitosanitaria, ogni qual volta sussistano riflessi sulla salute umana (d.lgs. n. 193/2006, *Codice comunitario dei medicinali veterinari* e il correttivo n. 143/2007; nn. 158/2006, 232/2007 e 148/2009, *divieto di utilizzazione degli ormoni nelle produzioni animali*; n. 148/2008, *polizia sanitaria per le specie*

d'acquacoltura; n. 47/2007, controlli di polizia sanitaria per il transito di ungulati vivi; n. 274/2006, afta epizootica).

In materia di istruzione, da ultimo, il riferimento corre al d.lgs. 206 del 2007, in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali, di recepimento della c.d. “direttiva diplomi” (direttiva 36/2005/CE). Il provvedimento crea un quadro legale unitario che fissa i presupposti e le procedure per garantire la libera circolazione di lavoratori e professionisti all'interno della comunità.

b) Economia

Si tratta di 22 provvedimenti, spesso di particolare ampiezza e rilievo. Gli interventi, naturalmente, non sono in funzione di manovra, ma di natura ordinamentale; i settori interessati sono la disciplina valutaria (d.lgs. n. 195/2008); la normativa contabile e il diritto commerciale e societario (d.lgs. n. 108/2008, *fusioni transfrontaliere*; nn. 32/2007 e 173/2008, *conti annuali e consolidati*; n. 142/2008, *costituzione di società e modificazioni del capitale sociale*); il contrasto al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo (d.lgs. nn. 109 e 231/2007 e nn. 54 e 151/2009); le imprese pubbliche (d.lgs. n. 226/2007), e, ripetutamente, la regolazione dei mercati finanziari (d.lgs. nn. 51 e 229/2007 e n. 146/2009, *offerte pubbliche di acquisto*; n. 101/2009, *intermediazione finanziaria*; n. 195/2007, *trasparenza delle informazioni sugli emittenti*; n. 28/2007, *supervisione degli enti pensionistici aziendali*; e soprattutto, il d.lgs. n. 164/2007, di recepimento della c.d. “Direttiva Mifid”).

Le relative direttive sono spesso di attuazione della libertà di stabilimento, ex art. 44 TCE (oggi art. 50 TFUE), oppure sono direttive di armonizzazione e ravvicinamento delle legislazioni per la realizzazione del mercato interno, ex art. 95 TCE (oggi art. 114 TFUE).

In altri casi, poi, i decreti intervengono in materia fiscale e tributaria, sulla base di direttive di armonizzazione del sistema impositivo emanate ai sensi dell'art. 93 TCE (oggi art. 113 TFUE), come nei casi dei d.lgs. n. 49/2007, *regime fiscale delle società controllanti e controllate*; n. 199/2007, *regime fiscale relativo alle fusioni, scissioni, conferimenti e scambi di azioni*; e n. 26/2007, *tassazione elettricità*.

c) Attività produttive

Il settore raccoglie un cospicuo gruppo di provvedimenti, sia di taglio trasversale, finalizzati a livellare il campo del gioco concorrenziale tra gli operatori economici, e che recepiscono direttive che sfruttano tecniche di armonizzazione ex art. 95 TCE (oggi art. 114 TFUE); sia collegati a specifiche politiche di intervento comunitario, come l'energia o i trasporti ex art. 71 TCE (oggi art. 91 TFUE).

Tra i primi si segnalano, innanzitutto, i fondamentali decreti n. 163/2006, *Codice dei contratti pubblici*, nonché n. 6/2007, primo correttivo, n. 113/2007, secondo correttivo e n. 152/2008, terzo correttivo appalti, che hanno dato attuazione alle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, rivedendo ampiamente le procedure di evidenza pubblica, con finalità di semplificazione, modernizzazione e apertura del mercato. Ancora, con la finalità generale di garanzia della concorrenza e di costituire i presupposti per la libera circolazione delle merci, si vedano i decreti legislativi nn. 22/2007 e 28/2008, *strumenti di misura*; n. 195/2007, *compatibilità elettromagnetica*; n. 146/2007, *pratiche commerciali sleali*; n. 145/2007, *pubblicità ingannevole*.

Quanto al secondo gruppo di provvedimenti, nell'ambito della politica comunitaria delle infrastrutture, delle reti transeuropee e dei trasporti, si segnalano: per il settore aereo, i decreti legislativi n. 213/2006, *segnalazione di alcuni eventi nel settore dell'aviazione civile*; nn. 192/2007 e 118/2009, *sicurezza degli aeromobili di paesi terzi*; n. 66/2009, *utilizzo degli aerei civili subsonici a reazione*; n. 114/2007, *comunicazione dei dati delle persone trasportate da vettori aerei*; per i trasporti stradali, i decreti legislativi n. 264/2006, *sicurezza per le gallerie*; n. 150/2006, *cinture di sicurezza*; e n. 114/2008, *disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada*; per i trasporti ferroviari, i decreti legislativi n. 163/2007, *interoperabilità del sistema ferroviario europeo*; n. 162/2007, *sicurezza e sviluppo delle ferrovie comunitarie*; per i trasporti navali, i decreti legislativi n. 22/2009, *requisiti tecnici per le navi di navigazione interna*; n. 187/2008, *monitoraggio del traffico navale*; e n. 144/2008, *sicurezza nei porti*.

In materia di energia, il d.lgs. n. 23/2009, *sorveglianza e controllo dei rifiuti radioattivi* (con base giuridica nel trattato Euratom); e i decreti

legislativi n. 115/2008, *efficienza usi finali dell'energia*; n. 52/2007, *controllo delle sorgenti radioattive*; n. 20/2007, *cogenerazione*; n. 311/2006, *rendimento energetico nell'edilizia*; n. 201/2007, *progettazione ecocompatibile dei prodotti che consumano energia*.

Come si nota, questi due insiemi di provvedimenti perseguono sempre, in via diretta o mediata, primarie finalità di sicurezza e di tutela ambientale (diverse direttive recepite trovano base giuridica negli artt. 174 e 175 TCE – oggi artt. 191 e 192 TFUE), al fine, particolarmente, di evitare forme di concorrenza a ribasso tra gli ordinamenti.

Si danno, da ultimo, una serie di interventi legati a specifiche attività produttive: decreti legislativi n. 56/2008, *attività di riassicurazione*; n. 198/2007, *RC auto*; nn. 178/2007 e 114/2006, *indicazione degli ingredienti nei prodotti alimentari*.

d) Ambiente e agricoltura

In materia ambientale, rilevano principalmente le discipline rivolte al contrasto dell'inquinamento (emissioni nell'aria e nell'ambiente, rilascio di sostanze chimiche, protezione delle acque) e alla gestione del ciclo rifiuti, con base giuridica comunitaria negli artt. 174 e 175 TCE (oggi artt. 191 e 192 TFUE). In tema, oltre al fondamentale d.lgs. n. 216/2006 e al correttivo n. 51/2008, sulle emissioni dei gas serra in attuazione del protocollo di Kyoto, si segnalano i decreti n. 188/2007, *pile, accumulatori e relativi rifiuti*; n. 30/2009, *protezione delle acque sotterranee*; nn. 152/2007 e 120/2008, *metalli pesanti*; nn. 161/2006 e 22/2008, *emissioni di composti volatili conseguenti all'uso di solventi*; n. 205/2007, *zolfo nei combustibili ad uso marino*; n. 202/2007, *inquinamento provocato dalle navi*; n. 117/2008, *rifiuti delle industrie estrattive*.

A questi si aggiungono alcuni provvedimenti di recepimento in materia di fertilizzanti (d.lgs. n. 217/2006) e di tutela della biodiversità (d.lgs. n. 149/2009, *ecotipi minacciati da erosione genetica*; n. 150/2007, *esame delle sementi*), con base giuridica nell'art. 37 TCE – oggi art. 43 TFUE, in materia di politica agricola comune – e quindi emanati sotto la responsabilità del Mipaaf: la PAC, infatti, è sempre più orientata a finalità di protezione del territorio e delle specie naturali.

In almeno tre diverse occasioni, si segnalano provvedimenti di recepimento proposti congiuntamente dal Ministero dell'ambiente e dal Ministero dello sviluppo, e molto frequenti sono i casi di concerto tra i due dicasteri: il dato evidenzia bene il rilievo che hanno assunto a livello comunitario le politiche dello sviluppo sostenibile.

e) Affari interni

Si tratta di dieci decreti, attinenti alla disciplina della libera circolazione delle persone e dei lavoratori e alle politiche connesse; le norme, tra l'altro, riguardano il ricongiungimento familiare (decreti legislativi nn. 5 e 30/2007 e nn. 32 e 160/2008); l'immigrazione esterna (decreti legislativi nn. 17 e 154/2007); l'attribuzione dello *status* di rifugiato (decreti legislativi nn. 25 e 159/2008), ecc.

Le direttive recepite trovano base giuridica o direttamente nell'art. 40 TCE (misure necessarie per attuare la libera circolazione dei lavoratori, oggi art. 45 TFUE) o nell'art. 63 (misure relative a visti, asilo e immigrazione, oggi artt. 78 e 79 TFUE).

f) Giustizia

Si tratta, nella gran parte dei casi, di decreti che fissano le sanzioni penali e amministrative per la violazione di regolamenti comunitari auto applicativi, per i quali valga il rinvio al § IV.1.c). Più raramente, sono disposizioni in materia penale (ad. es. il d.lgs. n. 204/2007, relativo all'*indennizzo delle vittime di reato*) o civile (d.lgs. n. 147/2009, in materia di *fusione tra società*).

g) Rilievo trasversale di alcune materie

Ai sensi dell'art. 1, co. 2, delle leggi comunitarie, tutti i decreti di recepimento delle direttive in allegato devono essere assunti "*di concerto con i Ministri degli affari esteri, della giustizia, dell'economia e delle finanze e con gli altri Ministri interessati in relazione all'oggetto della direttiva*".

Una volta escluse dall'analisi le statistiche relative ai primi tre dicasteri elencati nella tavola che segue – il cui coinvolgimento è poco indicativo, perché frutto di un obbligo di legge, che prescinde dai caratteri e dal

contenuto dei singoli decreti – i dati sui ministri interessati da atti di concerto rivelano efficacemente il rilievo “trasversale” di alcune materie e tematiche nella legislazione comunitaria e nazionale di recepimento.

**TABELLA IV.4. DECRETI DELEGATI DI RECEPIMENTO. ATTI DI CONCERTO
PER DICASTERI INTERESSATI**

CONCERTI	2006	2007	2008	2009	TOTALE
Esteri	23	58	26	14	121
Giustizia	22	55	26	11	114
Economia	23	47	22	12	104
Affari regionali	14	25	11	2	52
Sviluppo	12	18	8	5	43
Lavoro/Salute	9	10	7	5	31
Mipaaf	6	6	5	3	20
Ambiente	4	4	5	4	17
Interno	2	6	6	3	17
Mit	4	8	1	0	13
Funzione pubblica	2	4	1	0	7
Miur	1	3	2	0	6
Beni culturali	2	3	0	0	5
Pari opportunità	0	0	2	1	3
Difesa	0	0	1	0	1
TOTALE ATTI DI CONCERTO	124	247	123	60	554
TOTALE DECRETI	27	61	26	16	130

N.B.: i dati relativi ai Ministeri del lavoro e della salute, nonché delle infrastrutture e dei trasporti, sono sempre presentati accorpati, benché in alcuni periodi abbiano costituito dicasteri separati.

In particolare, appare pressoché sistematico l'incrocio tra le competenze del Ministero dell'ambiente e quelle dei Ministeri dello sviluppo economico e delle infrastrutture: ogni qual volta l'uno intervenga in sede di proposta, gli altri vengono coinvolti in sede di concerto e viceversa; tale circostanza è un chiaro indice del continuo bilanciamento ricercato dal diritto comunitario tra le diverse istanze – l'interesse alla produzione e alla crescita economica e la protezione dell'ambiente – sottese all'azione di questi dicasteri. A seconda delle materie e degli ambiti di intervento, l'una o l'altra finalità può assumere un rilievo primario, ma mai esclusivo.

Del pari molto frequente è l'intervento congiunto dei tre Ministeri della salute, delle politiche agricole e, ancora una volta, dell'ambiente; indice quest'ultimo dello stretto legame voluto dall'Unione europea tra politiche di

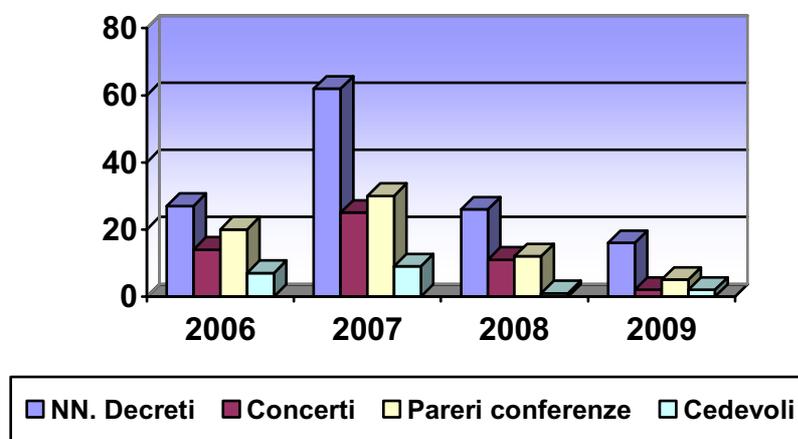
tutela della salute umana e dell'ecosistema, e la regolazione della produzione e della commercializzazione degli alimenti.

IV.4. I RAPPORTI TRA DECRETI COMUNITARI E REGIONI

Appare preliminarmente opportuno presentare tre ordini di dati, che offrono utili spunti di analisi: a) il numero di decreti legislativi di recepimento per i quali sia stato richiesto parere alla Conferenza permanente Stato - Regioni o alla Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997; b) il numero degli atti di concerto col Ministro degli affari regionali; c) il numero di decreti che contengono espressamente una clausola di cedevolezza.

TAV. IV.5. E GRAF. IV.4. ELEMENTI PER LA VALUTAZIONE DELL'INCIDENZA DEI DECRETI SU COMPETENZE REGIONALI

Anni	2006	2007	2008	2009	TOT.
NN. Decreti	27	62	26	16	130
Concerti Min. Aff. Regionali	14	25	11	2	52
Pareri Conferenze	20	30	12	5	64
a) permanente	15	21	6	4	44 ⁽⁻³⁾
b) unificata	5	9	6	1	20 ⁽⁻¹⁾
Clausole di cedevolezza	7	9	1	2	19



N.B.: In parentesi, è riportato il numero dei pareri richiesti e non resi.

L'ampio ricorso, che le statistiche segnalano, a strumenti normativi e procedurali di raccordo è un chiaro indice della frequenza con cui si producono sovrapposizioni e intrecci tra le competenze dei differenti livelli di governo.

Tutti i pareri su schemi di decreti delegati di recepimento richiesti dal Governo alla conferenza Stato - Regioni sono resi ai sensi dell'art. 2, co. 3, del d.lgs. 281 del 1997, recante *Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente*, a mente del quale: *“La conferenza Stato regioni è obbligatoriamente sentita in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle regioni”*.

Da un semplice incrocio con i dati sui ministeri proponenti, è agevole verificare come la consultazione della Conferenza riguardi effettivamente sempre decreti in materia di legislazione concorrente, di cui al 3° comma dell'art. 117 Cost., e specialmente: salute (25 casi), sviluppo (5 casi) e agricoltura (2 casi).

Un così ricorrente intervento statale in tali ambiti si può giustificare su tre possibili presupposti:

1) per l'emanazione di discipline di principio (ma questa eventualità è quasi sempre esclusa, trattandosi di recepire direttive che presentano già – salvo rare eccezioni – un elevato livello di dettaglio);

2) con l'esercizio di poteri sostitutivi (effettivamente, confrontando i dati sui decreti assoggettati a parere delle conferenze con i dati sulle clausole di cedevolezza si deduce che quasi un terzo dei decreti in materie di competenza regionale si poggia, in tutto o in parte, questa base giuridica);

3) con l'esercizio di competenze trasversali. Ciò si giustifica, in particolare: in materia penale, per i c.d. decreti sanzione; quanto ai profili di tutela della concorrenza, per i numerosi decreti che recepiscono direttive di armonizzazione delle legislazioni per la realizzazione del mercato interno, ex art. 95 TCE (oggi art. 114 TFUE); per i profili di tutela ambientale, come più volte notato sempre presenti nelle direttive emanate in materia di sviluppo economico e infrastrutture.

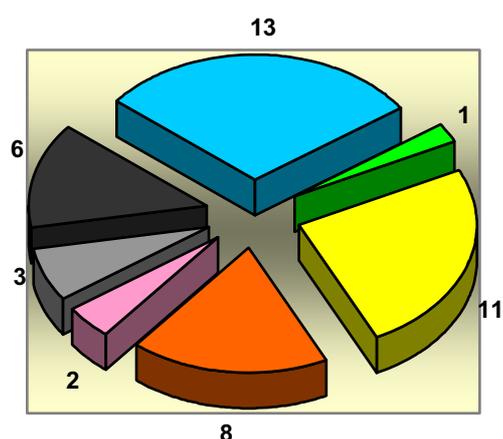
Passando, poi, ai pareri resi sui decreti di recepimento dalla Conferenza unificata, questi recano sempre in epigrafe il riferimento all'art. 9, co. 2, del decreto n. 281: essi costituiscono, in altri termini, *“oggetto di preminente interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane”*. I pareri della Conferenza unificata sono pressoché esclusivamente resi o su decreti a iniziativa del Ministero dell'ambiente (9 occasioni), o dei Ministeri dello sviluppo economico e

delle infrastrutture (8 occasioni). In questi casi, la commistione di funzioni, oltre che sul piano legislativo (valgano le considerazioni appena sopra svolte), operano anche sul piano amministrativo: basti pensare alle competenze degli enti locali in materia di inquinamento, distribuzione dell'energia, lavori pubblici, ecc.

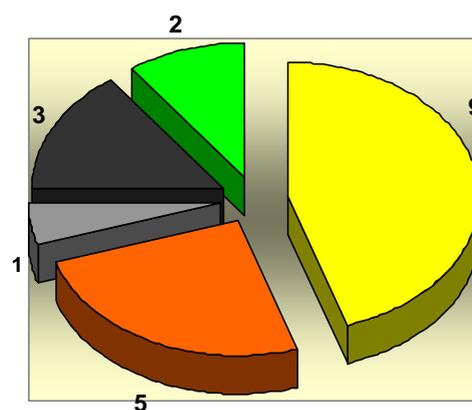
I grafici che seguono indicano l'esito dei pareri resi.

GRAF. IV.5 E IV.6. PARERI RESI DALLE CONFERENZE SU SCHEMI DI DECRETI LEGISLATIVI DI RECEPIMENTO. ANNI. 2006-09

CONFERENZA STATO-REGIONI



CONFERENZA UNIFICATA



Le statistiche dimostrano certamente la vitalità della dialettica (talvolta anche conflittuale) tra Stato, regioni ed enti locali in sede di conferenze.

L'interlocuzione tra livelli di governo non è statica: alla richiesta di parere, segue la richiesta di correttivi¹¹ (prima in sede tecnica, poi politica) e la possibilità che gli emendamenti proposti vengano recepiti tramite riformulazione del testo (o che il Governo si dichiari comunque disposto ad accoglierli in sede di stesura definitiva, prima della presentazione al Capo dello Stato per la firma); può accadere, in quest'ottica, che si fissino

¹¹ L'assenza di pareri favorevoli *tout court* da parte della Conferenza unificata si spiega agevolmente con la pluralità di componenti (Anci, Uci, Uncem, presidenti delle regioni) che possono sollevare o richiedere condizioni.

successive sedute, al fine di raggiungere una mediazione o una soluzione condivisa sul provvedimento. Il contenuto delle questioni sollevate riguarda non solo la tutela delle competenze regionali (introduzione di intese o pareri, attribuzione e distribuzione di competenze amministrative tra i diversi livelli di governo), ma anche il merito del provvedimento.

Non rari sono i pareri negativi o i pareri favorevoli condizionati in situazioni nelle quali il governo ha già dichiarato la non accoglibilità di tutte o parte delle questioni poste. Il parere negativo può essere preludio di una impugnativa del provvedimento dinnanzi alla Corte costituzionale, come è avvenuto, in particolare, avverso il d.lgs. 163 del 2006, c.d. *Codice dei contratti pubblici*.

V. LE FONTI PARALLELE DI RECEPIMENTO

Dopo avere analizzato il sistema legge comunitaria - decretazione delegata, è opportuno, in questa sede e da ultimo, soffermarsi brevemente sulle “fonti parallele” di recepimento: i decreti legge di attuazione di obblighi comunitari e le altre leggi in materia comunitaria. Quantitativamente, queste fonti rappresentano poco meno del 7% della complessiva legislazione di recepimento.

a) I decreti-legge obblighi comunitari

Come già anticipato, il ricorso alla decretazione d’urgenza per finalità di recepimento o di adeguamento del diritto interno al diritto comunitario è previsto espressamente dalla legge 11 del 2005, *Buttiglione-Stucchi*. L’art. 10, in particolare, stabilisce che il Presidente del Consiglio o il Ministro per le politiche comunitarie possano proporre “*l’adozione di provvedimenti, anche urgenti, necessari a fronte di atti normativi e sentenze degli organi giurisdizionali delle Comunità europee e dell’Unione europea che comportano obblighi statali di adeguamento*”; questa possibilità, tuttavia, è ammessa “*solo qualora la scadenza risulti anteriore alla data di presunta entrata in vigore della legge comunitaria relativa all’anno in corso*”.

Concretamente l’emanazione di decreti-legge di attuazione di obblighi comunitari è un dato abbastanza frequente: nelle ultime due legislature si contano otto provvedimenti di tal genere¹². La finalità è espressamente

¹² Nella XV legislatura si contano: il d.l. 4 agosto 2006, n. 251, *Disposizioni urgenti per assicurare l’adeguamento dell’ordinamento nazionale alla direttiva 79/409/CE in materia di conservazione della fauna selvatica*; il d.l. 15 settembre 2006, n. 258, *Disposizioni urgenti di adeguamento alla sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee in data 14 settembre 2006, nella causa C-228/05, in materia di detraibilità dell’IVA*; il d.l. 22 dicembre 2006, n. 297, *Disposizioni urgenti per il recepimento delle direttive comunitarie 2006/48/CE e 2006/49 CE e per l’adeguamento a decisioni in ambito comunitario relative all’assistenza a terra negli aeroporti, all’Agenzia nazionale per i giovani e al prelievo venatorio*; il d.l. 7 febbraio 2007, n. 10, *Disposizioni volte a dare attuazione ad obblighi comunitari ed internazionali*; il d.l. 15 giugno 2007, n. 73, *Misure urgenti per l’attuazione di disposizioni comunitarie in materia di liberalizzazione dell’energia*. Nella XVI legislatura: il d.l. 8 aprile 2008, n. 59, *Disposizioni urgenti per l’attuazione di obblighi comunitari e l’esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee*; il d.l. 23 settembre 2008, n. 149, *Disposizioni urgenti per assicurare adempimenti comunitari in materia di giuochi*; il d.l. 18 settembre 2009, n. 135,

dichiarata nelle epigrafi, che invocano la necessità di superare procedure di infrazione o di adeguarsi a sentenze della Corte di giustizia, oppure richiamano direttamente l'art. 10 della legge *Buttiglione-Stucchi*.

La struttura dei decreti è varia: talvolta essi introducono singoli correttivi; in altri casi, si tratta di provvedimenti *omnibus*, che contengono un lungo elenco di disposizioni adeguatrici.

Non è eccezionale, poi, che oltre a disposizioni urgenti di adeguamento, i provvedimenti in oggetto contengano anche altre norme, in ambiti di rilevanza comunitaria, ma al di là delle cogenti imposizioni del diritto sopranazionale, che più propriamente dovrebbero essere contenute nella legge comunitaria o in altre leggi e decreti. Particolare dibattito ha sollevato, ad esempio, l'approvazione, nell'ambito del decreto-legge 135 del 2009 di nuove norme sulla privatizzazione di servizi pubblici locali (specie in relazione alla disputata questione del servizio idrico).

b) Le altre leggi in materia comunitaria

Al di fuori della comunitaria, nell'esperienza recente, si segnala solo eccezionalmente il ricorso a leggi in vista del recepimento degli obblighi comunitari. Si tratta, nel 2006, della legge 20 febbraio 2006, n. 82, *Disposizioni di attuazione della normativa comunitaria concernente l'organizzazione comune di mercato (OCM) del vino*, di iniziativa parlamentare; e della legge 20 giugno 2007, n. 77 (c.d. mini-comunitaria), necessaria al Governo per riaprire alcune deleghe oramai scadute, senza aspettare l'approvazione della comunitaria, in presenza di un contenzioso in corso a livello comunitario.

VI. CONCLUSIONI

I provvedimenti di adempimento di obblighi comunitari rappresentano circa un terzo della legislazione annualmente prodotta. Ampi settori della normazione e interi rami del diritto sono ormai stabilmente attratti alla competenza sopranazionale: l'ambiente, il diritto commerciale, il diritto del lavoro, l'agricoltura, la regolazione dei servizi pubblici, i livelli minimi di protezione della salute umana, ecc.

Il recepimento del diritto comunitario nell'ordinamento interno solleva due questioni cruciali: da un lato, garantire l'efficacia e la tempestività delle procedure nazionali di attuazione; dall'altro lato, conservare, anche in tali procedure, la centralità del Parlamento, il suo ruolo di indirizzo politico e le sue funzioni di controllo.

Il primo problema – che ha sempre suscitato grande attenzione nel dibattito pubblico – si è avviato, negli anni, a razionalizzazione: il numero delle procedure di infrazione aperte dalla Commissione europea contro l'Italia è in progressivo calo e, del pari, anche le direttive non recepite si sono ridotte fino a percentuali tutto sommato contenute.

Il secondo problema, al contrario, pone difficoltà maggiori e solleva profili ed implicazioni che non sempre sono stati oggetto di adeguata considerazione istituzionale.

Sul complessivo *corpus* normativo costituito dall'insieme degli atti di recepimento, le leggi pesano per appena il 10%, mentre il restante 90% è costituito da decreti governativi. Oltre al dato quantitativo, sussistono almeno altri quattro fattori che accentuano le dinamiche di squilibrio nei rapporti tra fonti:

a) le leggi comunitarie contengono, in larga misura, semplici autorizzazioni in bianco alla trasposizione delle direttive: su 185 atti elencati negli allegati delle ultime cinque leggi comunitarie, solo 29 erano accompagnati da disposizioni di delega *ad hoc*. In parte, questa soluzione è giustificata dal contenuto estremamente tecnico dei provvedimenti comunitari o dal loro carattere di dettaglio, tale da rendere inutile o non percorribile la fissazione di principi e criteri per il recepimento.

Questa giustificazione, tuttavia, non è sempre valida. Esempio, sul punto, il caso delle tre direttive sul ricongiungimento familiare, sullo *status* dei rifugiati e sul diritto di circolazione dei cittadini comunitari, per le quali il Parlamento non ha fissato criteri *ad hoc* né in sede di conferimento della delega principale, né successivamente, in sede di riapertura del termine per la delega integrativa e correttiva (art. 1, co. 3, legge 133/2008), benché si trattasse di provvedimenti politicamente molto sensibili, che lasciavano importanti margini di discrezionalità in sede di recepimento, e nonostante fosse subentrato, *medio tempore*, un esecutivo di differente colore politico. Significativo, ancora, il caso della c.d. “Direttiva MIFID” provvedimento di grande rilevanza sul sistema finanziario e che sollevava delicati problemi di equilibrio tra poteri delle autorità di controllo e vigilanza, di cui il Parlamento aveva inizialmente autorizzato il recepimento senza fissare alcun criterio o principio direttivo;

b) il problema delle deleghe si acuisce in ambito penale. Concretamente, il Parlamento pone solo due condizioni alla potestà del Governo di definire fattispecie incriminatrici per violazione di disposizioni comunitarie: la condotta illecita deve esporre a rischio interessi costituzionalmente protetti (ma è una condizione aspecifica, perché si tratta di un limite “ontologico” dell’intero diritto penale); e la pena non può essere superiore ai tre anni di arresto. Ma il massimo edittale è previsto, identico, in tutte le leggi comunitarie e per tutte le possibili violazioni: la sua fissazione non rappresenta, dunque, una tecnica effettiva per salvaguardare il potere di indirizzo e controllo del Parlamento;

c) anche al di fuori delle deleghe, considerando i casi di trasposizione diretta, le Camere non riservano sempre a sé le scelte più sensibili: di fatto, le leggi comunitarie sono infarcite di disposizioni di manutenzione normativa o di micro correttivi, spesso concernenti questioni marginali da un punto di vista politico-istituzionale. Il ricorso a tali “disposizioni particolari di adempimento” è, piuttosto, una scelta tecnica, frutto di semplice convenienza procedurale, sollecitata dai singoli Ministeri interessati. Del resto, il più ampio intervento recente di trasposizione diretta (la regolazione dei c.d. *Gruppi europei di cooperazione territoriale*,

che occupa tre articoli della legge comunitaria per il 2008) non trova origine nell'iniziativa o nell'impulso parlamentare, ma è il frutto di un'esplicita richiesta emendativa proveniente dalle regioni;

d) in sede di parere sugli schemi di decreto legislativo, appare più pregnante il ruolo delle Regioni rispetto a quello delle Camere. Da un lato, la differente legittimazione politica tra Governo ed enti territoriali e, dall'altro lato, le più informali dinamiche di funzionamento delle Conferenze rispetto alle procedure parlamentari di controllo, consentono maggiori margini per discutere e manipolare i testi. Inoltre, il fatto che le Camere rendano il parere per ultime, pur trovando una sua chiara giustificazione istituzionale, può però implicare una minore capacità di influire sul contenuto dei testi, oramai cristallizzati a seguito delle negoziazioni intercorse con gli altri attori sociali e istituzionali.

Occorre aggiungere, poi, che il parere delle commissioni può essere maggiormente incisivo laddove costituisca una verifica quanto al rispetto, da parte del Governo, dei criteri di delega originariamente fissati dalle Camere; ma, nell'ambito dei decreti "comunitari", questo presupposto quasi sempre difetta.

Il rafforzamento del ruolo delle Camere non passa attraverso soluzioni meccaniche. In particolare, non è percorribile, per i costi procedurali che esso presenta, un minore ricorso alla decretazione delegata a favore del gigantismo della legge comunitaria (almeno per come oggi essa è regolata).

Come dimostrato dalle statistiche, esiste, infatti, un chiarissimo *trade off* tra il termine di approvazione della legge comunitaria e il suo "peso" in termini quantitativi (e, quindi, la quantità di disposizioni di attuazione diretta o di delega in essa contenute). Una legge comunitaria troppo ampia sarà anche approvata con troppo ritardo, di fatto bloccando l'intero processo di recepimento ed esponendo a censure da parte degli organi comunitari.

I possibili percorsi sono altri:

I) *in sede di indirizzo*. Occorre, innanzitutto, sgravare il lavoro delle Camere dalle disposizioni di mera manutenzione normativa e dai micro correttivi, che potranno confluire in diverso disegno di legge, anche contestuale, ovvero (specie in presenza di procedure di infrazione o di altre ragioni di urgenza) in un apposito decreto-legge.

In secondo luogo, il ricorso alla tecnica della delega con criteri fissati *per relationem* alle direttive da recepire deve essere razionalizzato: occorre predeterminare in astratto i casi in cui esso sia ammissibile, e giustificare poi in concreto e volta per volta tale scelta, in sede di relazione di accompagnamento al d.d.l. comunitario. In particolare, la delega *per relationem* potrà essere sempre sfruttata per il recepimento delle direttive di mera rifusione o codificazione ed ogni qual volta il governo voglia limitarsi al mero coordinamento normativo; nonché per le c.d. direttive dettagliate, per le quali può essere sufficiente il richiamo a criteri di tipo organizzativo, procedurale e di copertura finanziaria valevoli in generale.

Per le altre direttive, dovrà essere definito un corredo di criteri di ampiezza e intensità variabile (anche se non necessariamente paragonabile a quello di una normale delega interna), in base ai margini di discrezionalità concretamente goduti dal Governo, al carattere più o meno tecnico o settoriale della materia da trattare, all'incidenza dell'atto su diritti e questioni di rilievo costituzionale.

Dovranno necessariamente essere accompagnate da adeguati criteri *ad hoc* le disposizioni che riaprono deleghe già esaurite: in questi casi la necessità di contenere e guidare la discrezionalità del Governo appare *in re ipsa*.

II) *in sede di controllo*. Quasi tutti gli schemi di decreti "comunitari" sono oggetto di parere delle competenti commissioni di Camera e Senato. Tuttavia, considerando la fase dell'*iter* di approvazione in cui i pareri sono resi, il loro carattere non vincolante e (quasi sempre) l'assenza di criteri di delega fissati *ex ante* di cui verificare il rispetto, non appaiono uno strumento in grado di influire in modo determinante sul processo di recepimento.

Per un verso, occorre diminuire il numero di atti soggetti a controllo, limitandolo ai decreti di maggiore importanza e per i quali siano stati fissati dei principi direttivi *ad hoc*.

Per altro verso, occorre rafforzare la funzione consultiva, introducendo speciali oneri motivazionali e aggravamenti procedurali, laddove l'Esecutivo voglia discostarsi dal parere reso dalle Camere (come già accade oggi quanto ai pareri in materia penale o di bilancio): doppio passaggio in commissione del testo con le eventuali osservazioni e modificazioni apportate dal Governo, indicazione nel preambolo del decreto delle ragioni che hanno indotto a non accogliere le osservazioni e le condizioni previste nel parere, obbligo di raggiungere il concerto con i ministri che tutelino istanze, interessi e profili sollevati nel parere ecc.

Inoltre, è opportuno riconsiderare i tempi e le fasi procedurali nelle quale i pareri sono resi, ipotizzando, specie presenza di altri soggetti che devono essere coinvolti o sentiti, anche la possibilità di un doppio parere delle commissioni (l'uno con funzione *lato sensu* di indirizzo, l'altro di controllo). In questi casi, comunque, il testo trasmesso alle competenti commissioni non deve essere quello inizialmente licenziato dal Consiglio dei ministri, ma quello effettivamente concordato a seguito delle eventuali negoziazioni istituzionali successivamente svolte e che dovrà essere formalizzato in una seconda delibera governativa; e ciò per evitare che le Camere siano chiamate ad esprimersi su testi di fatto non più attuali.

Un ultimo aspetto deve essere rimarcato. L'intervento delle Camere nella fase discendente del diritto comunitario non può superare un limite di fondo: spesso le scelte fondamentali della regolazione sono già state assunte prima e altrove. La centralità del Parlamento deve essere garantita, quindi, anche soprattutto nella fase ascendente.

Come ha notato l'Avvocato generale Poiares Maduro, *“uno dei compiti più difficili ma, al tempo stesso fondamentali della Corte di giustizia è quello di controllare i limiti dell'azione dell'Unione. Ciò è fondamentale per conservare l'equilibrio dei poteri tra gli Stati e l'Unione ed è altresì vitale al mantenimento di un corretto equilibrio dei poteri tra le istituzioni dell'Unione medesima. Inoltre, l'esercizio del controllo sulle azioni dell'Unione è importante al fine di garantire un'adeguata responsabilità*

politica all'interno degli Stati membri nonché un'adeguata distribuzione di tale responsabilità politica tra l'Unione e gli Stati membri" (Conclusioni dell'Avvocato generale, 1° ottobre 2009, Causa C-58/08, *Vodafone et al.*).

Il Trattato di Lisbona offre oggi ai parlamenti nazionali un eccellente strumento per controllare il processo deliberativo comunitario: l'intervento in sede di iniziativa legislativa tramite il parere di proporzionalità e sussidiarietà.

L'intervento delle Camere non assume, in questo ambito, una mera funzione difensiva di competenze nazionali preesistenti: quello di "proporzionalità", nell'ordinamento comunitario, è un principio ampio, che ricomprende l'efficacia e la qualità della regolamentazione, il rispetto delle disposizioni nazionali consolidate, la scelta dello strumento legislativo, la corretta comparazione tra le alternative regolatorie, la reale consultazione degli interessati, la semplicità della regolazione, la valutazione degli oneri amministrativi e finanziari imposti agli operatori economici, ecc. Il Parlamento, dunque, ha ampia facoltà di intervenire sul merito dei provvedimenti discussi a livello sopranazionale e di instaurare una reale interlocuzione con le istituzioni comunitarie.

Del resto, questo dialogo interordinamentale è oramai ineludibile alla luce del nuovo ruolo assunto dall'Unione europea negli ultimi anni. L'Unione non svolge più solo funzioni di regolazione tecnico-economica per la costruzione del mercato interno; ma diviene sempre più la principale sede di dibattito e decisione sui grandi temi della globalizzazione economica e giuridica (la crisi finanziaria, le emergenze ambientali, i grandi flussi migratori, etc.), di assoluto rilievo politico. In questo contesto, le assemblee legislative non possono limitarsi a delegare ai rispettivi governi il compito di rappresentare gli interessi pubblici nazionali.

A differenza del passato, le istituzioni comunitarie convogliano oggi una pluralità di interventi settoriali nell'ambito di grandi cornici e programmi strategici: si pensi alle azioni per la crescita sostenibile e l'occupazione definite nella comunicazione "Europa 2020" o al c.d. "pacchetto clima-energia", in materia di risparmio energetico e fonti rinnovabili. È innanzitutto nella definizione di queste grandi politiche pubbliche comunitarie, dunque, che le assemblee legislative nazionali

sono chiamate a rivendicare il loro ruolo di indirizzo e la loro funzione di rappresentanza.

ALLEGATO 2

Sulle ordinanze di protezione civile

***Il Parlamento di fronte alle procedure,
alle strutture e ai poteri
dell'amministrazione dell'emergenza***

***Studio presentato dall'on. Lino Duilio
e pubblicato in allegato al resoconto della seduta
del Comitato per la legislazione del 23 novembre 2010***

XVI legislatura

INDICE

PREMESSA

NOTA METODOLOGICA

QUADRO NORMATIVO

ANDAMENTI QUANTITATIVI

LE PRINCIPALI FILIERE TEMATICHE

- a) Calamità naturali e altre catastrofi*
- b) Emergenze socio-ambientali*
- c) Omnibus*
- d) Grandi eventi*
- e) Nomadi e immigrazione*
- f) Altro*

LA PROCEDURA DELL'EMERGENZA

- a) Le intese con le regioni*
- b) Le note istituzionali*

L'AMMINISTRAZIONE DELL'EMERGENZA

- a) I commissari delegati*
- b) Personale e uffici*

LA FINANZA

I POTERI EXTRA ORDINEM

- a) Attività strumentali in deroga*
- b) Attività finali in deroga*

CONCLUSIONI

- a) L'ibridazione procedurale e organizzativa*
- b) L'instabilità del tessuto regolatorio*

PREMESSA

Un contributo all'attività del Comitato per la legislazione

Le rilevazioni statistiche evidenziano da tempo una progressiva, costante riduzione del numero delle leggi approvate dal Parlamento. A fronte, peraltro, di una produzione legislativa parlamentare che fa crescente ricorso a forme di decisione alternative alla legge, spesso in settori nevralgici per il Paese.

Il fenomeno si presta a considerazioni molteplici e multidisciplinari, ed ispira persino riflessioni radicali circa una possibile, emergente inidoneità della legge “generale” ed “astratta”, cioè dello “strumento legge” così come l’abbiamo conosciuto, a governare i processi reali complessi e tumultuosi della società contemporanea.

Indipendentemente da tali, presunte ragioni di fondo, secondo un diverso approccio, la “caduta” della produzione legislativa sarebbe più semplicemente da ascrivere, da un lato, all’incertezza dei tempi e delle modalità di approvazione delle leggi e, dall’altro, alla moltiplicazione dei livelli di Governo, che privilegia il dialogo diretto tra gli Esecutivi.

Una riflessione compiuta sul tema porterebbe lontano dalle finalità di queste note, e condurrebbe probabilmente ad esiti meno radicali. Gli annuali Rapporti sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione europea, la cui pubblicazione è stata promossa dal Comitato per la Legislazione, hanno sempre evidenziato, del resto, che alla legge in grado di disciplinare direttamente i diversi settori dell’ordinamento si sono affiancate con sempre maggiore frequenza leggi che si concentrano sulla indicazione di obiettivi, indirizzi e procedure, senza incidere direttamente sul merito delle materie.

In questa legislatura, il Comitato per la legislazione si è già interessato del problema della “crisi della legge”, con un primo rapporto relativo alla decretazione d’urgenza, divenuto oramai il più efficace mezzo di decisione e di attuazione del programma di Governo. Un altro studio, già annunciato e tuttora in corso al momento in cui si scrive, è relativo all’incidenza del diritto comunitario sul complessivo tessuto normativo, cui è oramai riconducibile gran parte della disciplina ordinamentale: anche in questo caso, il ruolo ed i margini d’intervento parlamentare appaiono inevitabilmente angusti.

Il documento che qui di seguito viene presentato si muove in continuità ideale con questo percorso d’approfondimento. Si tratta di un contributo, snello e basato sull’analisi della prassi, allo studio di quello che, anche solo in termini oggettivi, si va configurando come un ulteriore strumento di erosione della funzione legislativa e della centralità della legge: le ordinanze di protezione civile.

Negli ultimi dieci anni, le ordinanze sono state utilizzate per derogare stabilmente ad ampi e cruciali settori della legislazione, dal diritto ambientale all’urbanistica, ai contratti pubblici. Le decisioni assunte dagli organi d’amministrazione straordinaria, fruendo dei poteri eccezionali di protezione civile, hanno finito, così, per condizionare in modo crescente e definitivo la regolazione e l’attuazione di importanti politiche pubbliche (gestione dei rifiuti, mobilità, ecc.).

Da un punto di vista procedurale, a dispetto della loro particolare forza giuridica, le ordinanze di protezione civile sono sottratte, come è risaputo, al controllo politico delle Camere, al controllo istituzionale della Presidenza della Repubblica, al controllo costituzionale della Consulta; esse, inoltre, sono in larga misura sottratte anche agli ordinari controlli propri degli atti amministrativi.

Non sembra azzardato ritenere, pertanto, che siano proprio la grande flessibilità dello strumento e lo speciale regime giuridico di cui lo stesso gode ad aver costituito le ragioni sostanziali per il suo impiego sempre più diffuso, anche in settori estranei all'area dell'emergenza: grandi eventi, interventi all'estero, contrasto a fenomeni di disagio sociale, gestione di criticità di lungo periodo, ecc.

Per converso, questo approccio ha contribuito ad accreditare l'idea che per il perseguimento di obiettivi e di politiche di grande rilievo ed impatto sociale o ambientale, le ordinarie procedure di legge fossero inadeguate, ingestibili, paralizzanti. Che una politica "concreta" e "del fare" necessitasse di un supporto amministrativo alternativo, disciplinato da norme ad hoc, con propri uffici, personale, risorse.

Si tratta di un fenomeno da non sottovalutare, il significato e le implicazioni del quale devono essere portati all'attenzione del Parlamento, per le valutazioni che se ne vorranno trarre. Dinanzi a queste tendenze, del resto, è stato lo stesso Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, in occasione dell'intervento tenuto lo scorso 21 dicembre 2009 dinanzi alle Alte Magistrature della Repubblica, ad osservare che "gli studiosi si chiedono se abbia finito per instaurarsi – anche attraverso il crescente uso e la dilatazione di ordinanze d'urgenza - un vero e proprio «sistema parallelo» di produzione normativa".

L'approfondimento dei dati, oltre che l'evidenza comune, sembra suffragare proprio questa tesi, nel senso che conduce a documentare come, col passare degli anni, si stia assistendo ad un'insidiosa alterazione nei rapporti tra fonti e tra organi costituzionali e amministrativi. Alterazione che merita di essere, per le funzioni sue proprie, attentamente esaminata anche in seno al Comitato per la Legislazione, il quale potrebbe offrire, per la parte che ad esso

competete, alcune proposte utili ad avviare un'adeguata discussione, parlamentare e pubblica, sugli strumenti della legislazione in essere, sulle possibili innovazioni da introdurre, sugli eventuali correttivi da apportare.

Esiste peraltro un profilo preliminare su cui è opportuno, in chiave propositiva, insistere già in questa sede: quello della trasparenza e della disponibilità – per il Parlamento, per gli studiosi, per i cittadini – di informazioni sul concreto esercizio dei poteri extra ordinem da parte del Governo.

Allo stato, infatti, diventa arduo avere contezza persino della disciplina emergenziale vigente. Le ordinanze di protezione civile sono sì pubblicate in Gazzetta ufficiale, ma sono poi oggetto di continue novelle, integrazioni e rimaneggiamenti, mentre mancano del tutto fonti presso cui reperire testi coordinati. Mancano, in secondo luogo, strumenti conoscitivi adeguati in relazione ai programmi, all'organizzazione, ai provvedimenti adottati e all'attività svolta dalle singole gestioni commissariali.

Già in altra occasione (o.d.g. n. 9/3196-A/66 presentato nella seduta n. 286 del 19 febbraio 2010 dall'on. Lo Presti), la Camera, a tutela delle proprie prerogative di indirizzo e controllo, ha formalmente impegnato il Governo a garantire la piena conoscenza in sede parlamentare del fenomeno.

Volendo in questa sede anticipare qualche breve proposizione di merito, si ritiene che, per rimuovere ogni opacità, sia necessario agire su almeno quattro fronti: a) creare una banca dati pubblica delle ordinanze di protezione civile in testo storico e vigente; b) stabilire che ogni gestione commissariale renda pubblica (anche tramite il web), ogni informazione gestionale, finanziaria e organizzativa, utile per comprendere l'efficacia e lo stato di avanzamento degli interventi; c)

prevedere che il Governo presenti una Relazione annuale alle Camere sulla protezione civile, con i dati aggregati relativi ai responsabili, al personale impiegato, agli apparati, alle procedure di gara e ai relativi oneri, alle discipline generali cui è consentita la deroga, e all'eventuale contenzioso; d) infine, estendere a tutti gli atti e provvedimenti emanati, nonché a tutti i documenti e le informazioni in possesso del Dipartimento di protezione civile e delle gestioni straordinarie il principio di "accessibilità totale" di cui all'art. 11 del d.lgs. n. 150 del 2009 (c.d. Brunetta), anche in deroga agli ordinari limiti al diritto d'accesso, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità.

Andando oltre queste personali considerazioni su una possibile pars construens, l'obiettivo di questo lavoro rimane quello, già anticipato, di suscitare una riflessione più generale sul fenomeno delle ordinanze di protezione civile, alla luce dell'esperienza che negli anni è andata consolidandosi nel nostro Paese.

A modesto avviso di chi scrive, tenuto conto di quanto emerge anche dallo studio che qui viene presentato al Comitato per la Legislazione, il tempo per farlo sembra maturo.

Un ringraziamento particolare va, infine, ai dottori Benedetto Cimino, Simona Morettini e Claudio Tancredi Palma, per la preziosa collaborazione e la qualità scientifica del lavoro svolto.

Lino Duilio

NOTA METODOLOGICA

Le analisi svolte di seguito si basano sulla mappatura delle ordinanze di protezione civile emanate nell'arco del 2009, anno contrassegnato dalla più intensa normazione emergenziale dell'ultimo decennio. Si tratta, complessivamente, di 109 provvedimenti (di due o.P.C. – le nn. 3762 e 3826 – abrogate e sostituite entro l'anno).

Ogni ordinanza è stata classificata sulla base di una scheda di rilevazione, in relazione ai seguenti parametri: la materia incisa dal provvedimento (rifiuti, calamità naturali, grandi eventi, ecc.); la portata innovativa o modificativa del provvedimento; la procedura seguita (in part., la maggiore o minore attività di consultazione con le amministrazioni coinvolte); il complesso degli aspetti organizzativi (qualifica dei commissari delegati, natura delle strutture emergenziali e del personale); le discipline generali cui è consentito derogare (c.d. poteri extra ordinem).

Ulteriori dati e informazioni sono stati tratti dalla documentazione depositata il 15 aprile 2010 dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dott. Guido Bertolaso, in sede di risposta all'interpellanza urgente n. 2-00647 presentata il 10 marzo 2010 dall'on. Zaccaria. Per il paragrafo sulla finanza ci si è basati sui bilanci e sui conti consuntivi della Presidenza del Consiglio.

Il taglio prevalentemente empirico dell'indagine non ha escluso, ove necessario, il ricorso ad altre fonti, tra le quali la giurisprudenza amministrativa e costituzionale – riportata nel testo in appositi riquadri – e la relazione annuale dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

QUADRO NORMATIVO

La legge 24 febbraio 1992, n. 225, istitutiva del Servizio nazionale della protezione civile, prevede che al verificarsi di “*calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari*” (art. 2, comma 1, lett. c), il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, ovvero, per sua delega, del Ministro per il coordinamento della protezione civile, deliberi lo stato di emergenza, determinandone durata ed estensione territoriale “*in stretto riferimento alla qualità ed alla natura degli eventi*”. Con la stessa procedura si provvede alla revoca dello stato di emergenza.

È generalmente riconosciuto che la deliberazione dello stato di emergenza implichi l'esercizio di un'amplissima potestà discrezionale che «*trova un limite solo nell'effettiva esistenza di una situazione di fatto da cui derivi un pericolo in atto o possa derivare un pericolo all'integrità delle persone ovvero ai beni, agli insediamenti e all'ambiente e nella sua ragionevolezza, oltre che evidentemente nella impossibilità di poter altrimenti fronteggiare la situazione*» (Cons. St., IV, n. 2361/2000; VI, n. 1270/2006).

Ben può trattarsi, inoltre, «*di una situazione endemica, essendo ormai acquisito che il potere di ordinanza extra ordinem può essere legittimamente esercitato anche sussistendo da tempo la situazione di fatto per cui si procede*» (Cons. St., IV, n. 2795/2005; TAR Lazio, Roma, n. 2134/2009).

La deliberazione dello stato di emergenza costituisce il presupposto formale per l'emanazione di ordinanze “*in deroga ad ogni disposizione vigente*”, pur nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico (art. 5, comma 2)¹. Le ordinanze c.d. *extra ordinem* devono contenere

¹ Invero, l'art. 3 del decreto-legge 4 novembre 2002, n. 245, recante *Interventi urgenti a favore delle popolazioni colpite dalle calamità naturali nelle regioni*

l'indicazione delle principali norme cui intendono derogare (art. 5, comma 5), nonché essere motivate e pubblicate sulla Gazzetta ufficiale. La legge prevede poi una seconda tipologia di ordinanze di protezione civile, ovverosia quelle finalizzate ad *“evitare situazioni di pericolo o maggiori danni a persone o a cose”*, per le quali invece non è consentita alcuna deroga al regime normativo vigente (art. 5, comma 3).

Possono esercitare i poteri *extra ordinem*, mediante proprie ordinanze, anche i commissari delegati per l'emergenza, nominati dal Presidente del Consiglio. Il provvedimento di nomina deve indicare il contenuto della delega nonché i tempi e le modalità del suo esercizio (art. 5, comma 4).

Quanto all'esercizio dei poteri d'emergenza, la giurisprudenza ha puntualizzato, per un verso, che *«non si può ritenere impedito all'organo straordinario delegante di trasmettere all'organo delegato i propri poteri, comprensivi di quelli di deroga alle leggi vigenti»* (Cons. St., VI, n. 1270/2006), per cui legittimamente il Presidente del Consiglio conferisce al commissario delegato il potere di derogare, con proprie ordinanze, alla legislazione vigente.

Per altro verso, tuttavia, *«l'ordinanza in deroga... deve essere congruamente motivata dal Commissario delegato che l'adotta, con puntuale riferimento alle norme alle quali intendeva derogare ed alle ragioni della deroga, non essendo sufficiente un mero richiamo per relationem alle OO.PP.CC.MM. che hanno previsto la derogabilità di norme di legge»* (Cons. St., IV, n. 3726/2008; TAR Lazio, Roma, n. 1656/2009).

Molise e Sicilia, nonché ulteriori disposizioni in materia di protezione civile, convertito in legge 27 dicembre 2002, n. 286, prevede che il potere di ordinanza possa essere esercitato anche prima della deliberazione dello stato di emergenza, qualora sia valutato il “grave rischio di compromissione dell'integrità della vita”.

La dichiarazione e la revoca dello stato di emergenza, così come l'esercizio del potere di ordinanza, pur rientranti nella competenza statale, sono subordinati al raggiungimento di una “*intesa con le regioni interessate*” (art. 107, comma 1, lett. b) e c) del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*).

Con successivi provvedimenti legislativi, si è provveduto ad estendere, oltre le ipotesi di cui all'art. 2, comma 1, lett. c), della legge 225 del 1992, i presupposti di fatto per l'emanazione delle ordinanze di protezione civile: dapprima l'art. 5-*bis*, comma 5, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, recante *Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile*, convertito in legge 9 novembre 2001, n. 401, che ha esteso il potere straordinario di ordinanza ai c.d. “*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*”; successivamente l'art. 4, comma 2 del decreto-legge 31 maggio 2005, n. 90, recante *Disposizioni urgenti in materia di protezione civile*, convertito in legge 26 luglio 2005, n. 152, che ha esteso il potere ordinanza – non tuttavia quello *extra ordinem* - “*anche agli interventi all'estero del Dipartimento della protezione civile, per quanto di competenza in coordinamento con il Ministero degli affari esteri*”.

Infine, merita segnalare che l'art. 14 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90, recante *Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza*

nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile, convertito in legge dalla legge 14 luglio 2008, n. 123, ha stabilito, con norma di interpretazione autentica, che le ordinanze di protezione civile sono sottratte al controllo preventivo di legittimità da parte della Corte dei conti². Forme di controllo alternative sulle gestioni commissariali sono, invece, previste dall'art. 3 dell'o.P.C. 28 marzo 2003, n. 3277, recante *Ripartizione delle risorse finanziarie autorizzate ai sensi del decreto-legge 7 febbraio 2003, n. 15*. La disposizione istituisce i c.d. "Comitati di rientro nell'ordinario" col compito di verificare lo stato di avanzamento dei programmi e degli interventi e di proporre le iniziative ritenute utili per il conseguimento degli obiettivi ivi indicati. Funzioni e poteri di supervisione e vigilanza, da ultimo, sono riconosciuti al Dipartimento per la protezione civile e sono regolati dal decreto del Presidente della Repubblica 30 gennaio 1993, n. 51, *Regolamento concernente la disciplina delle ispezioni sugli interventi di emergenza*.

² Occorre precisare, tuttavia, che la disposizione in oggetto riprende un orientamento della stessa Corte, per cui v. già C. conti, sez. contr. St., 6 maggio 1994, n. 31.

ANDAMENTI QUANTITATIVI

La frequenza con cui i governi delle ultime legislature hanno fatto ricorso al potere di ordinanza per finalità di protezione civile, ai sensi della l. n. 225 del 1992, è stato oggetto di ampio dibattito. In astratto, il numero assoluto delle ordinanze emanate per anno può essere facilmente stimato, dato che ognuna di esse è pubblicata in Gazzetta ufficiale ed è contrassegnata da un numero progressivo.

TAV. 1. O.P.C. EMANATE DAL 1996 AL 2009
DATI ASSOLUTI

Anno	da o.P.C. n°	a o.P.C. n.	Totale
1996	2418	2497	80
1997	2498	2730	233
1998	2731	2908	178
1999	2909	3032	124
2000	3033	3102	70
2001	3103	3171	69
2002	3172	3260	89
2003	3261	3332	72
2004	3333	3390	58
2005	3391	3489	99
2006	3490	3559	70
2007	3560	3638	79
2008	3629	3729	91
2009	3739	3838	109

I riferimenti contenuti nella tabella riportata sopra, tuttavia, non permettono di comprendere le reali dinamiche del fenomeno, per almeno due ordini di motivi.

In primo luogo, i dati sono inquinati dalle c.d. “ordinanze revoca”, emanate ai sensi dell’art. 8 del d.l. n. 576 del 1996, al fine di destinare ad altre esigenze di protezione civile somme già stanziare ma non utilizzate dalle gestioni emergenziali. Soprattutto a fine anni novanta – ma vi sono occorrenze anche in seguito, anche se l’incidenza è più rarefatta e poi solo sporadica – si contano decine di o.P.C. di tale tipologia, ognuna delle quali relativa a giacenze anche modeste e molto risalenti.

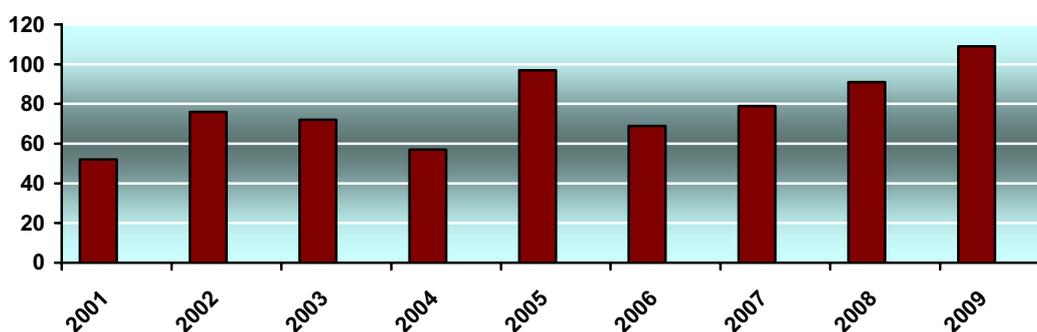
In secondo luogo, negli ultimi anni si è fatta più frequente la tecnica delle ordinanze c.d. *omnibus*, che accorpano plurime disposizioni relative a diverse situazioni emergenziali; in precedenza si preferiva provvedere con separate ordinanze, dal contenuto più omogeneo. Questo approccio abbatte il numero totale delle ordinanze emanate, ma senza che vi faccia fronte un’effettiva diminuzione degli interventi o dei correttivi.

Minor rilievo, invece, assume l’autorità emanante, indice solo di una prassi interna al Governo: negli ultimi anni, le o.P.C. sono sempre a firma del Presidente del Consiglio dei ministri; in precedenza e specie a fine anni Novanta, erano ordinariamente assunte sotto la responsabilità del Ministro per il coordinamento della protezione civile.

Dati questi *caveat*, è opportuno: a) limitare l’analisi all’ultimo decennio, nel quale i dati presentano maggiore omogeneità; b)

procedere comunque a depurare la statistica dalle c.d. “ordinanze revoca”.

GRAF. 1. ORDINANZE P.C. DAL 2001 AL 2009. DATI DEPURATI



Il grafico offre un quadro ragionevolmente realistico. Gli andamenti annuali sono evidentemente discontinui e inevitabilmente influenzati da fattori contingenti. Aggregando i dati, tuttavia, emerge una tendenza abbastanza marcata alla crescita delle medie mensili; si contano infatti: 200 o.P.C. nel triennio 2001-03 (5,55 per mese); 223 o.P.C. nel triennio 2004-06 (6,19 per mese); 279 o.P.C. nel triennio 2007-09 (7,75 per mese).

Il 2009, in particolare, ha segnato il massimo storico con 107 ordinanze emanate (oltre alle due abrogate entro l'anno). Di queste, 36 fronteggiano emergenze del tutto nuove; 17 hanno ad oggetto nuovi interventi ma apportano, contestualmente, modifiche ad ordinanze emanate in occasione delle emergenze Abruzzo e rifiuti; mentre le restanti 54 intervengono esclusivamente a modificare, integrare o disporre proroghe a precedenti interventi della protezione civile.

LE PRINCIPALI FILIERE TEMATICHE

L'analisi per materia delle ordinanze di protezione civile permette di evidenziare una serie precisa di ambiti di intervento, divenuti tipicamente oggetto dell'attività del Dipartimento, cui appartengono pressoché tutti i provvedimenti emanati.

La tabella che segue chiarifica bene la distribuzione e il peso complessivo delle "filieri" individuate.

TAV. 2. O.P.C. SUDDIVISE PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO

<i>Tipologia</i>	o.P.C. emanate nel 2009	Gestioni comm. in essere al 15.4.2010
a. Calamità naturali e altre catastrofi		
• Emergenze alluvionali e idrogeologiche	15	27
• Emergenze sismiche e vulcaniche	40	7
b. Emergenze Socio-ambientali		
• Rifiuti	19	4
• Altre	3	21
c. Omnibus	16	-
d. Grandi eventi	5	5
e. Nomadi	4	6
f. Altro		
• Traffico e mobilità	1	7
• Grandi dighe	1	2
• Salvaguardia aree archeologiche	2	2
• Sanità	1	0
Totale	107	81

a) Calamità naturali e altre catastrofi

Si tratta di una serie di ordinanze emanate per far fronte a singoli eventi calamitosi di origine naturale. Gli ambiti di intervento sono principalmente legati a tre tipologie di rischi – alluvionale e idrogeologico, sismico e vulcanico – stabilmente oggetto dell'attività di studio, monitoraggio e, laddove possibile, previsione e prevenzione del Dipartimento. Attualmente, risultano in esercizio 34 gestioni commissariali istituite per far fronte a simili emergenze.

Nel corso del 2009, gli interventi più significativi hanno inevitabilmente riguardato il terremoto del 6 aprile che ha colpito L'Aquila ed altri comuni limitrofi. Sono dedicate a questa emergenza ben 37 ordinanze, oltre un terzo di tutte le o.P.C. dell'anno. Ne è emerso un quadro regolatorio molto articolato.

Nella prima fase, nell'immediatezza degli eventi, si è provveduto: a) a regolare diverse situazioni giuridiche dei residenti nei comuni colpiti dal sisma (ad es., la sospensione dei termini per l'adempimento degli obblighi tributari o dei termini processuali); b) a sostenere economicamente i nuclei familiari rimasti senza abitazione (ad es., tramite la sospensione degli obblighi contributivi per lavoratori e datori di lavoro, l'anticipazione dei trattamenti pensionistici ed assistenziali, la possibilità di rinegoziazione dei mutui, ecc.); c) a creare un'apposita struttura emergenziale nel quadro di un impianto derogatorio solamente "abbozzato" nell'o.P.C. n. 3753, emanata lo stesso giorno della catastrofe. A distanza di un mese dalla dichiarazione dello stato di emergenza, si sono previste le prime misure relative all'organizzazione

del G8 nella città di L'Aquila, dichiarato "grande evento" con d.P.C.m. 21 settembre 2007.

Nella seconda fase dell'emergenza, invece, si è provveduto a determinare: *a)* i contributi per le spese relative alla riparazione degli edifici variamente colpiti dal sisma; *b)* gli indennizzi in favore dei titolari di attività produttive od esercenti attività sociali, culturali, ricreative; *c)* i criteri di assegnazione dei complessi anti-sismici ed ecocompatibili (c.d. C.A.S.E.), a loro volta realizzati in attuazione del d.l. n. 39/2009, anche deroga ai piani urbanistici e paesaggistici; nonché *d)* a realizzare i moduli abitativi provvisori (MAP) e ad uso scolastico provvisorio (MUSP), la ricostruzione o riparazione di strutture alberghiere, ospedali, edifici in uso a soggetti istituzionali e strutture facenti parte del patrimonio storico-culturale dei comuni colpiti.

È un complesso di ordinanze le quali, anche se innovative, ovvero connesse a nuove tipologie di interventi, tendono a modificare il contenuto di ordinanze precedenti. Ciò non solamente al fine di prorogare termini precedentemente stabiliti, ma soprattutto con lo scopo di ampliare sia la struttura emergenziale sia l'impianto derogatorio sopra richiamato, in particolare in materia di rifiuti e beni culturali.

Al di fuori dell'emergenza abruzzese, figurano altre 18 ordinanze relative a calamità naturali ed altre catastrofi. Di queste, 8 sono relative a "*primi interventi urgenti*"³, intrapresi dalla Protezione civile nel corso del 2009 a seguito del verificarsi di intense ed eccezionali avversità

³ Le o.P.C. nn. 3734, 3741, 3744, 3750, 3809, 3815, 3824 e 3835.

atmosferiche (come quelle in Friuli, a Messina, Matera o a Lodi), eventi sismici (in particolare nelle province di Parma, Reggio Emilia e Modena) ed altre situazioni straordinarie. Tutti questi interventi prevedono espressamente l'istituzione di un Comitato per il rientro nell'ordinario con il compito di valutare e verificare i risultati ottenuti e proporre le iniziative ritenute utili per il conseguimento degli obiettivi indicati nell'ordinanza.

Altre 3 ordinanze sono andate, poi, a modificare ed integrare, a distanza di pochi mesi, primi interventi intrapresi sempre nel 2009⁴. Ciò si è reso necessario per nominare altri soggetti attuatori, aumentare gli organi di avvalimento, consentire nuove deroghe normative, stanziare ulteriori fondi o rimodulare la ripartizione dei finanziamenti già stanziati, concedere nuovi contributi e sospendere/prorogare scadenze fiscali e tributarie a favore delle popolazioni colpite dal disastro in questione oppure prorogare lo stato di emergenza.

Le restanti 7 ordinanze apportano, invece, proroghe ad ordinanze relative a calamità ambientali verificatesi negli anni passati, al fine di disciplinare gli interventi necessari al superamento definitivo della situazione di criticità e di emergenza⁵. Queste ultime ordinanze sono state tutte adottate ai sensi dell'art. 5, comma 3, della legge n. 225/1992: sono, cioè, "*finalizzate ad evitare situazioni di pericolo o maggiori danni a persone o a cose*". Si tratta, in sostanza, di situazioni in cui sono venute meno le condizioni richieste per la concessione di un'ulteriore proroga dello stato di emergenza e vi è, dunque, la

⁴ Le o.P.C. nn. 3765, 3825, 3831.

⁵ Le o.P.C. nn. 3732, 3735, 3739, 3740, 3749, 3788 e 3801.

necessità di procedere al definitivo completamento degli interventi finalizzati al definitivo ritorno alle normali condizioni di vita. Tuttavia, in questi territori, permane una diffusa situazione di criticità, sicché occorre ancora adottare ulteriori iniziative per il completamento degli interventi in atto, anche al fine di prevenire possibili situazioni di pericolo ed evitare gravi pregiudizi alla collettività o maggiori danni a persone e cose.

In particolare, attraverso questi interventi, principalmente: si stabilisce il termine finale dello stato di emergenza, indicando una data di scadenza precisa, e si prevede, inoltre, che a conclusione di tale periodo il commissario delegato provveda a trasmettere alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della protezione civile una relazione finale sull'attività posta in essere, corredata dalla rendicontazione sulle spese sostenute.

CALAMITÀ' NATURALI E ALTRE CATASTROFI

o.P.C. emanate nel 2009

Eventi sismici e vulcanici

a) Terremoto in Abruzzo:

1. o.P.C. 6 aprile 2009, n. 3753, *Primi interventi urgenti conseguenti agli eventi sismici che hanno colpito la provincia di L'Aquila ed altri comuni della regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009;*
2. o.P.C. 9 aprile 2009, n. 3754, *Ulteriori disposizioni urgenti conseguenti agli eventi sismici che hanno colpito la provincia dell'Aquila ed altri comuni della regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009;*
3. o.P.C. 15 aprile 2009, n. 3755, *Idem;*
4. o.P.C. 21 aprile 2009, n. 3757, *Idem;*
5. o.P.C. 20 aprile 2009, n. 3758, *Attuazione dell'articolo 6, comma 1, lettera*

- l), del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, recante: «Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici verificatisi nella regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile»;*
6. *o.P.C. 30 aprile 2009, n. 3760, Attuazione dell'articolo 2, comma 3, del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici verificatisi nella provincia dell'Aquila ed altri comuni della regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009.*
 7. *o.P.C. 1 maggio 2009, n. 3761, Attuazione dell'articolo 2, comma 12, del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici verificatisi nella provincia dell'Aquila ed altri comuni della regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009;*
 8. *o.P.C. 6 maggio 2009, n. 3763, Attuazione del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, recante: «Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici verificatisi nella regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile»;*
 9. *o.P.C. 8 maggio 2009, n. 3766, Ulteriori interventi urgenti diretti a fronteggiare gli eventi sismici verificatisi nella regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009 e altre disposizioni urgenti di protezione civile;*
 10. *o.P.C. 13 maggio 2009, n. 3767, Ulteriori disposizioni urgenti conseguenti agli eventi sismici che hanno colpito la provincia dell'Aquila ed altri comuni della regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009;*
 11. *o.P.C. 15 maggio 2009, n. 3769, Criteri e modalità di assegnazione di alloggi in affitto a favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 6 aprile 2009, ai sensi dell'articolo 2, commi 10 e 11, del d.l. 28 aprile 2009, n. 39;*
 12. *o.P.C. 19 maggio 2009, n. 3771, Ulteriori interventi urgenti diretti a fronteggiare gli eventi sismici verificatisi nella regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009;*
 13. *o.P.C. 19 maggio 2009, n. 3772, Ulteriori interventi urgenti diretti a fronteggiare gli eventi sismici verificatisi nella regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009 e altre disposizioni urgenti di P.C.;*
 14. *o.P.C. 6 giugno 2009, n. 3780, Attuazione del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, recante: «Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici verificatisi nella regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009»;*
 15. *o.P.C. 6 giugno 2009, n. 3779, Ulteriori interventi urgenti diretti a*

fronteggiare gli eventi sismici verificatisi nella regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009 e altre disposizioni di protezione civile;

16. o.P.C. 6 giugno 2009, n. 3778, *Idem*;
17. o.P.C. 17 giugno 2009, n. 3782, *Idem*;
18. o.P.C. 17 giugno 2009, n. 3781, *Idem*;
19. o.P.C. 25 giugno 2009, n. 3784, *Idem*;
20. o.P.C. 9 luglio 2009, n. 3790, *Idem*;
21. o.P.C. 9 luglio 2009, n. 3789, *Idem*;
22. o.P.C. 30 luglio 2009, n. 3797, *Idem*;
23. o.P.C. 15 agosto 2009, n. 3803, *Idem*;
24. o.P.C. 3 settembre 2009, n. 3805, *Idem*;
25. o.P.C. 14 settembre 2009, n. 3806, *Idem*;
26. o.P.C. 15 settembre 2009, n. 3808, *Idem*;
27. o.P.C. 21 settembre 2009, n. 3810, *Idem*;
28. o.P.C. 22 settembre 2009, n. 3811, *Idem*;
29. o.P.C. 29 settembre 2009, n. 3813, *Idem*;
30. o.P.C. n. 2 ottobre 2009, n. 3814, *Idem*;
31. o.P.C. 16 ottobre 2009, n. 3817, *Idem*;
32. o.P.C. 12 novembre 2009, n. 3820, *Idem*;
33. o.P.C. 25 novembre 2009, n. 3822, *Idem*;
34. o.P.C. 27 novembre 2009, n. 3827, *Idem*;
35. o.P.C. 22 dicembre 2009, n. 3832, *Idem*;
36. o.P.C. 22 dicembre 2009, n. 3833, *Idem*;
37. o.P.C. 30 dicembre 2009, n. 3837, *Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici verificatisi nella regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009.*

b) Altri eventi sismici e vulcanici:

38. o.P.C. 22 gennaio 2009, n. 3735, *Ulteriori disposizioni di protezione civile per fronteggiare lo stato di criticità conseguente ai gravi fenomeni eruttivi connessi all'attività vulcanica dell'Etna nel territorio della provincia di Catania ed agli eventi sismici concernenti la medesima area;*
39. o.P.C. 18 febbraio 2009, n. 3744, *Primi interventi urgenti conseguenti agli eventi sismici che hanno colpito il territorio delle province di Parma, Reggio Emilia e Modena il giorno 23 dicembre 2008;*
40. o.P.C. 19 marzo 2009, n. 3749, *Ulteriori interventi urgenti di*

protezione civile diretti a fronteggiare l'emergenza in atto nel territorio delle isole Eolie.

Emergenze alluvionali e idrogeologiche

1. o.P.C. 28 dicembre 2009, n. 3831, *Ulteriori disposizioni di protezione civile diretti a fronteggiare i danni conseguenti alle intense ed eccezionali avversità atmosferiche verificatesi nel mese di aprile 2009 nel territorio della regione Piemonte e nel territorio della provincia di Lodi.*
2. o.P.C. 5 dicembre 2009, n. 3825, *Ulteriori disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare la grave situazione di emergenza determinatasi a seguito delle eccezionali avversità atmosferiche del 1° ottobre 2009 nel territorio della provincia di Messina e per fronteggiare gli eventi alluvionali del mese di dicembre 2008;*
3. o.P.C. 25 novembre 2009, n. 3824, *Disposizioni urgenti di protezione civile dirette a fronteggiare i danni conseguenti alle eccezionali avversità atmosferiche verificatesi il 4 settembre 2009 nel territorio della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;*
4. o.P.C. 10 ottobre 2009, n. 3815, *Primi interventi urgenti di protezione civile per fronteggiare la grave situazione di emergenza determinatasi a seguito delle eccezionali avversità atmosferiche verificatesi il 1° ottobre 2009 nel territorio della provincia di Messina;*
5. o.P.C. 21 settembre 2009, n. 3809, *Primi interventi urgenti di protezione civile diretti a fronteggiare i danni conseguenti alle intense ed eccezionali avversità atmosferiche verificatesi nel mese di aprile 2009 nel territorio della regione Piemonte e nel territorio della provincia di Lodi;*
6. o.P.C. 7 agosto 2009, n. 3801, *Interventi urgenti di protezione civile diretti a fronteggiare la situazione di criticità determinatasi a seguito delle eccezionali avversità atmosferiche che hanno colpito il territorio della provincia di Matera nei giorni 12, 13 e 14 novembre 2004;*
7. o.P.C. 2 luglio 2009, n. 3788, *Ulteriori disposizioni finalizzate a fronteggiare l'emergenza conseguente al fenomeno franoso verificatosi il giorno 12 ottobre 1997 nel territorio del comune di Niscemi;*
8. o.P.C. 7 maggio 2009, n. 3765, *Ripartizione delle risorse finanziarie di cui all'articolo 9, comma 2, dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 gennaio 2009, n. 3734, recante: «Primi interventi urgenti di protezione civile diretti a fronteggiare i danni conseguenti agli eventi*

- atmosferici che hanno colpito il territorio nazionale nei mesi di novembre e dicembre 2008»;*
9. o.P.C. 30 marzo 2009, n. 3750, *Disposizioni urgenti di protezione civile dirette a fronteggiare i danni conseguenti ai gravi dissesti idrogeologici che interessano il territorio del comune di Marina di Lesina in provincia di Foggia;*
 10. o.P.C. 16 gennaio 2009, n. 3734, *Primi interventi urgenti di protezione civile diretti a fronteggiare i danni conseguenti agli eventi atmosferici che hanno colpito il territorio nazionale nei mesi di novembre e dicembre 2008;*
 11. o.P.C. 16 gennaio 2009, n. 3732, *Ulteriori disposizioni dirette a fronteggiare la situazione determinatasi in conseguenza degli eventi alluvionali verificatisi il 29 agosto 2003 nel territorio della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;*
 12. o.P.C. 5 febbraio 2009, n. 3739, *Ulteriori interventi di protezione civile diretti a fronteggiare la situazione di criticità inerente ai gravi dissesti idrogeologici con conseguenti movimenti franosi in atto nei territori dei comuni di Naro e di Agrigento;*
 13. o.P.C. 18 febbraio 2009, n. 3741, *Primi interventi urgenti di protezione civile diretti a fronteggiare i danni conseguenti agli eccezionali eventi avversi che hanno colpito il territorio della regione Calabria nel mese di gennaio 2009;*
 14. o.P.C. 5 febbraio 2009, n. 3740, *Ulteriori interventi di protezione civile diretti a fronteggiare le situazioni di criticità verificatesi negli anni 2004 e 2005 nel territorio della Regione Siciliana.*

Gestioni commissariali in essere al 15 aprile 2010

Eventi sismici e vulcanici:

1. d.P.C.m. 29 ottobre 2002, *Gravi fenomeni eruttivi connessi all'attività vulcanica dell'Etna nel territorio della provincia di Catania e agli eventi sismici concernenti la medesima area (C.D.: Presidente R. Sicilia);*
2. d.P.C.m. 31 ottobre 2002, *Stato di emergenza in ordine ai gravi eventi sismici verificatisi il giorno 31 ottobre 2002 nel territorio della provincia di*

Campobasso (C.D.: Presidente R. Molise – d.l. 245/02)

3. d.P.C.m. 10 gennaio 2003, *Stato di emergenza nel territorio delle isole Eolie, nelle aree marine e nelle fasce costiere interessate dagli effetti indotti dai fenomeni vulcanici in atto nell'isola di Stromboli* (Prefetto di Messina – o.P.C. 3646 del 23.1.2008);
4. d.P.C.m. 6 novembre 2009, *Stato di emergenza in relazione alla vulnerabilità sismica della «Galleria Pavoncelli»* (C.D.: Ing. Sabatelli Dir. gen. R. Calabria – o.P.C. 3853 del 3 marzo 2010);
5. d.P.C.m. 16 gennaio 2009, *Stato di emergenza in ordine agli eventi sismici che hanno colpito le province di Parma, Reggio Emilia e Modena il giorno 23 dicembre 2008* (C.D.: Presidente Emilia Romagna – o.P.C. 3744 del 18.2.2009);
6. d.P.C.m. 6 aprile 2009, *Eccezionali eventi sismici che hanno interessato la provincia di L'Aquila e altri comuni della regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009* (C.D. Presidente R. Abruzzo);
7. d.P.C.m. 22 dicembre 2009, *Stato di emergenza in ordine ai gravi eventi sismici che hanno colpito parte del territorio della regione Umbria il giorno 15 dicembre 2009* (C.D. Presidente R. Umbria – o.P.C. 3853 del 3.3.2010);

Emergenze alluvionali e idrogeologiche:

1. d.P.C.m. 18 novembre 2004, *Intense e prolungate precipitazioni meteoriche nei giorni 31 ottobre e 1° novembre 2004 - Regione Friuli Venezia Giulia* (C.D.: Ass. Protezione civile R. F.V. Giulia – o.P.C. 3405 del 25.2.2005);
2. d.P.C.m. 11 marzo 2005, *Gravissimi dissesti idrogeologici, con conseguenti diffusi movimenti franosi - Comune di Cerzeto, provincia di Cosenza* (C.D.: Capo Dipartimento P.C. – o.P.C. 3427 del 28.4.2005);
3. d.P.C.m. 14 ottobre 2005, *Eccezionali precipitazioni che hanno colpito il territorio della regione Friuli-Venezia Giulia il giorno 9 settembre 2005* (C.D.: Ass. Protezione civile R. F.V. Giulia – o.P.C. 3495 dell'11.2.2006);
4. d.P.C.m. 28 ottobre 2005, *Eccezionali eventi alluvionali, che hanno colpito il territorio delle province di Bari e Brindisi nei giorni 22 e 23*

- ottobre 2005 (C.D.: Prefetto di Bari – o.P.C. 3552 del 16 giugno 2006);
5. d.P.C.m. 2 maggio 2006, *Evento franoso verificatosi il 30 aprile 2006 nella frazione Pilastrì Comune di Ischia* (C.D. dott. M.P. De Biase – o.P.C. 3521 del 2.5.2006);
 6. d.P.C.m. 12 maggio 2006, *Grave movimento franoso in atto nel territorio del comune di Montaguto* (C.D. Presidente R. Campania – o.P.C. 3532 del 13.7.2006);
 7. d.P.C.m. 7 luglio 2006, *Eventi alluvionali del giorno 3 luglio 2006 - Provincia di Vibo Valentia colpito dagli* (C.D. Presidente R. Calabria – o.P.C. 3531 del 7.7.2006);
 8. d.P.C.m. 22 settembre 2006, *Eccezionali avversità atmosferiche verificatesi nei giorni dal 14 al 17 settembre 2006 nei territori delle regioni Marche, Liguria e Veneto* (C.D. Presidente R. Marche – o.P.C. 3548 del 25.10.2008);
 9. d.P.C.m. 29 settembre 2006, *Fenomeni di subsidenza in atto nel territorio dei comuni di Guidonia Montecelio e Tivoli* (C.D. Presidente R. Lazio – o.P.C. 3560 del 19.1.2007);
 10. d.P.C.m. 8 febbraio 2007, *Grave situazione di pericolo, che interessa il reticolo idrografico dei torrenti Ferreggiano e Sturla* (C.D.: Presidente R. Liguria – o.P.C. 3567 del 5.3.2007);
 11. d.P.C.m. 5 giugno 2007, *Eccezionali eventi alluvionali verificatisi dal giorno 26 maggio 2007 nel territorio della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia* (C.D.: Ass. Protezione civile R. F.V. Giulia – o.P.C. 3610 del 30 agosto 2007);
 12. d.P.C.m. 12 ottobre 2007, *Eccezionali eventi meteorologici che hanno colpito parte del territorio della regione Veneto il 26 settembre 2007* (C.D.: Segretario reg. ai lavori pubblici della R. Veneto – o.P.C. 3621 del 18.10.2007);
 13. d.P.C.m. 12 ottobre 2007, *Eccezionali eventi meteorologici che hanno colpito le province di Teramo e di Ascoli Piceno nei giorni 6 e 7 ottobre 2007* (C.D. Direttore regionale ai lavori pubblici e alla protezione civile, o.P.C. 3643 del 16.1.2008);
 14. d.P.C.m. 30 maggio 2008, *Eccezionali eventi meteorologici che hanno colpito la regione Piemonte e la regione autonoma Valle d'Aosta, nei giorni 29 e 30 maggio 2008* (C.D.: Presidenti delle R. Valle d'Aosta e Piemonte – o.P.C. 2683 del 13.6.2008);
 15. d.P.C.m. 11 luglio 2008, *Dichiarazione dello stato di emergenza in*

- relazione agli eventi atmosferici verificatisi nel territorio di alcuni comuni delle province di Roma, Latina e Frosinone nei giorni 20 e 21 maggio 2008 (C.D. Direttore regionale di Protezione civile Dott M. Pucci, o.P.C. 3708 del 17 ottobre 2008);*
16. d.P.C.m. 18 luglio 2008, *Eccezionali eventi atmosferici verificatisi nei giorni 12 e 13 luglio 2008 nel territorio della provincia di Sondrio (C.D.: Ass. Protezione civile, prevenzione e polizia locale – o.P.C. 3746 del 12.3.2009);*
17. d.P.C.m. 28 agosto 2008, *Proroga dello stato di emergenza inerente agli eccezionali eventi atmosferici verificatisi nei mesi di ottobre e novembre 2002 nel territorio della regione Emilia Romagna (C.D. Presidente R. Emilia Romagna – o.P.C. 3716 del 19 novembre 2008);*
18. d.P.C.m. 28 agosto 2008, *Eccezionali avversità atmosferiche verificatesi l'8 ed il 9 agosto 2008 nel territorio della regione Friuli-Venezia Giulia (C.D.: Ass. Protezione civile R. F.V. Giulia – o.P.C. 3709 del 17 ottobre 2008);*
19. d.P.C.m. 22 ottobre 2008, *Eccezionali avversità atmosferiche verificatesi il giorno 22 ottobre 2008 nella provincia di Cagliari (C.D. Presidente R. Sardegna – o.P.C. 3711 del 31.10.2008);*
20. d.P.C.m. 31 ottobre 2008, *Dichiarazione dello stato di emergenza in ordine ai gravi dissesti idrogeologici che interessano il territorio del comune di Marina di Lesina in provincia di Foggia (C.D. Prefetto di Foggia – o.P.C. 3750 del 30 marzo 2009);*
21. d.P.C.m. 18 dicembre 2008, *Eccezionali eventi meteorologici che hanno colpito tutto il territorio nazionale nei mesi di novembre e dicembre 2008 (C.D. Presidenti delle Regioni italiane e autonome – o.P.C. 3734 del 24.1.2009)*
22. d.P.C.m. 30 gennaio 2009, *Eccezionali eventi avversi che hanno colpito il territorio della regione Calabria nel mese di gennaio 2009 (C.D. Presidente R. Calabria - o.P.C. 3741 del 18.2.2009);*
23. d.P.C.m. 15 maggio 2009, *Intense ed eccezionali avversità atmosferiche, verificatesi nel mese di aprile 2009 nel territorio della regione Piemonte e delle province di Piacenza e Pavia - Violenta mareggiata, che nei giorni 26 e 27 aprile 2009, ha interessato le province di Ferrara, Ravenna, Forlì-Cesena e Rimini;*
24. d.P.C.m. 26 giugno 2009, *Eccezionali avversità atmosferiche verificatesi nei giorni dal 26 al 30 aprile 2009 Estensione dello S.d.E. al*

- territorio delle province di Lodi e Parma (C.D. Presidenti R. Emilia Romagna, Lombardia e Piemonte – o.P.C. 3835 del 29.12.2009)*
25. d.P.C.m. 26 giugno 2009, *Eccezionali eventi meteorologici che hanno colpito il territorio delle province di Pordenone ed Udine dal 22 maggio al 6 giugno 2009 ed il territorio delle province di Treviso e Vicenza il 6 giugno 2009 (C.D. Ass. Protezione civile R. F.V. Giulia – o.P.C. 3847 del 5.2.2010);*
26. d.P.C.m. 2 ottobre 2009, *Eccezionali avversità atmosferiche verificatesi il 1 ottobre 2009 – Provincia di Messina (C.D. Presidente R. Sicilia – o.P.C. 3815 del 10.10.2009)*
27. d.P.C.m. 2 ottobre 2009, *Eccezionali avversità atmosferiche verificatesi il 4 settembre 2009 nel territorio della provincia di Udine (C.D. Ass. Protezione civile R. F.V. Giulia – o.P.C. 3824 del 25 novembre 2009);*
28. d.P.C.m. 13 gennaio 2010, *Eccezionali eventi meteorologici che hanno colpito le regioni Emilia Romagna, Liguria e Toscana nell'ultima decade del mese di dicembre 2009 e nei primi giorni del mese di gennaio 2010 (CC.DD. Presidenti R. Emilia Romagna, Liguria, Toscana – o.P.C. 3850 del 19 febbraio 2010).*

b) Emergenze socio-ambientali

Questo secondo gruppo di ordinanze concerne situazioni e contesti ad elevato rischio socio-ambientale. Il ricorso alle procedure e agli strumenti di protezione civile – in luogo delle ordinarie procedure di risanamento e bonifica dei siti previste dalla legislazione ambientale⁶ – si giustifica in presenza di un'elevata probabilità di ricadute immediate o a breve termine sulla salute della popolazione residente, per il possibile repentino alterarsi dei parametri chimico-fisici nell'acqua, nell'aria o nel suolo.

⁶ V. in part., gli art. 239 ss. d.lgs. 152 del 2006, *Norme in materia ambientale*.

La casistica è ampia e di origine prevalentemente antropica: dismissione di aree minerarie, incidenti presso stabilimenti industriali, disastri ferroviari, sversamenti di sostanze inquinanti in corsi d'acqua, emergenze idriche, indebolimento degli ecosistemi lagunari e, soprattutto, emergenze legate alla gestione del ciclo dei rifiuti.

Come si comprende, si tratta talvolta di emergenze legate a singoli disastri, altre volte di problematiche di lungo periodo, che presuppongono errori o inefficienze delle gestioni ordinarie. Certamente significativo, da questo punto di vista, è il dato sulla durata delle gestioni commissariali, non di rado in essere da oltre cinque anni (11 casi) o addirittura dieci (3 casi).

Nel 2009, un peso preponderante in materia hanno ancora avuto le ordinanze connesse all'emergenza rifiuti in Campania (13 o.P.C.). La situazione emergenziale in questa regione si è protratta per un arco temporale estremamente ampio; di più, essa è stata oggetto anche negli ultimi anni di un'intensa stratificazione normativa di rango primario, finché il decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195 non ha dichiaratamente posto fine allo stato di emergenza⁷.

Anche in attuazione del precedente d.l. n. 90/2008, le ordinanze di protezione civile del 2009 per l'emergenza campana si sono prevalentemente concentrate sul versante dello smaltimento dei rifiuti e delle connesse operazioni di avviamento e di esercizio provvisorio del termovalorizzatore di Acerra. Già in passato si era sottolineato come la

⁷ Prima del decreto citato nel testo, si contano i d.l. nn. 14 e 245 del 2005; n. 263 del 2006; nn. 61 e 248 del 2007; nn. 90 e 172 del 2008, per un totale di nove provvedimenti d'urgenza.

fase di smaltimento dei rifiuti, ancorché individuabile e circoscritta, finisca per incidere sull'intero sistema integrato di gestione. Ne è seguito il rischio di attribuire al commissario delegato funzioni amministrative esorbitanti dal quadro emergenziale, vincolando *pro futuro* le amministrazioni competenti. L'esperienza campana, così come altre emergenze croniche in materia di gestione rifiuti (v. ad es. Calabria e Puglia), segnate da proroghe continue dello stato di emergenza, esprimono nitidamente una tendenza alla continuità del fenomeno emergenziale, i cui strumenti *extra ordinem* rischiano a lungo andare di paralizzare l'esercizio dei poteri di programmazione ed organizzazione degli enti locali competenti in via ordinaria.

La latitudine dei poteri commissariali per le emergenze rifiuti e la loro incidenza sugli atti di programmazione ordinaria è stata vagliata in più occasioni dalla giurisprudenza. La questione è solitamente rimessa alla discrezionalità del Governo: «*la portata della delega al Commissario straordinario ... per fronteggiare l'emergenza rifiuti nella Regione Puglia, è ampia e non ristretta alla mera ultimazione degli interventi già avviati, comprendendo tutte le attività necessarie al superamento dell'emergenza e quindi logicamente anche quella ... di porre in essere gli indispensabili interventi correttivi degli indirizzi di pianificazione*» (Cons. St., IV, n. 3380/2008; TAR Lazio, Roma, n. 3045/2007).

Anche con riferimento ai nuovi stati di emergenza dichiarati nel 2009 in materia di rifiuti, la portata della delega al commissario delegato non appare sempre circoscritta. Per fronteggiare l'emergenza nella provincia di Palermo (o.P.C. nn. 3737, 3786 e 3830), ad esempio, l'attività del commissario delegato non si esaurisce nell'assicurare continuità al conferimento ed abbancamento dei rifiuti della discarica in oggetto, ma si estende al compimento di tutti gli interventi necessari per

l'avvio del ciclo integrato dei rifiuti e per l'incremento dei livelli di raccolta differenziata, ovvero all'autorizzazione e alla messa in esercizio di nuovi impianti di recupero dei rifiuti raccolti in maniera differenziata, e così di seguito. Il commissario, dunque, non svolge esclusivamente compiti sostitutivi o surrogatori, necessari per fuoriuscire dallo stato di emergenza, ma realizza direttamente progetti destinati ad incidere anche una volta che quest'ultimo sia cessato.

Merita ancora di essere menzionata l'o.P.C. n. 3733, che dispone una serie di misure per il superamento dell'annosa emergenza dei rifiuti in Puglia. Benché in questo caso l'ordinanza sia stata emanata ex art. 5, comma 3, della legge 225 del 2009 – e non vi sia possibilità di esercitare poteri *extra ordinem* - l'art. 1 conferma il compito del commissario delegato di attuare le iniziative necessarie per il superamento delle “*criticità nel settore della gestione dei rifiuti urbani*” nel territorio regionale. Il concetto di “gestione dei rifiuti”, secondo la legislazione ambientale, ha un'accezione amplissima, comprendendo non soltanto le fasi di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento, ma anche quelle di controllo, sia di dette operazioni, sia delle discariche e degli impianti di smaltimento dopo la chiusura.

EMERGENZE RIFIUTI ED ALTRE EMERGENZE SOCIO-AMBIENTALI**o.P.C. emanate nel 2009****Rifiuti in Campania:**

1. o.P.C. 7 gennaio 2009, n. 3730, *Ulteriori disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania;*
2. o.P.C. 18 febbraio 2009, n. 3743, Idem;
3. o.P.C. 5 marzo 2009, n. 3745, Idem;
4. o.P.C. 18 marzo 2009, n. 3748, Idem;
5. o.P.C. 13 maggio 2009, n. 3768, *Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania ed altre disposizioni di protezione civile;*
6. o.P.C. 15 maggio 2009, n. 3770, *Ulteriori disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania;*
7. o.P.C. 28 maggio 2009, n. 3775, Idem;
8. o.P.C. 26 giugno 2009, n. 3785, Idem;
9. o.P.C. 28 agosto 2009, n. 3804, Idem;
10. o.P.C. 22 settembre 2009, n. 3812, *Disposizioni urgenti per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e per consentire il passaggio alla gestione ordinaria;*
11. o.P.C. 6 novembre 2009, n. 3819, Idem ;
12. o.P.C. 20 novembre 2009, n. 3821, Idem ;
13. o.P.C. 25 novembre 2009, n. 3823, *Ulteriori disposizioni urgenti per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania;*

Altre emergenze rifiuti:

14. o.P.C. 5 febbraio 2009, n. 3737, *Disposizioni urgenti per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti urbani nel territorio della provincia di Palermo;*
15. o.P.C. 26 giugno 2009, n. 3786, *Ulteriori disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti urbani, nel territorio della provincia di Palermo;*

16. o.P.C. 16 dicembre 2009, n. 3830, Idem ;
17. o.P.C. 16 gennaio 2009, n. 3731, *Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti urbani nel territorio della regione Calabria*;
18. o.P.C. 16 gennaio 2009, n. 3733, *Ulteriori disposizioni dirette a fronteggiare la situazione di criticità nel settore della gestione dei rifiuti urbani e della bonifica dei siti di interesse nazionale nel territorio della regione Puglia*;
19. o.P.C. 24 luglio 2009, n. 3793, *Disposizioni urgenti per la realizzazione degli interventi di bonifica da porre in essere nel sito di interesse nazionale di Manfredonia per le discariche pubbliche Pariti 1 – rifiuti solidi urbani e Conte di Troia*;

Altre emergenze socio-ambientali:

20. o.P.C. 1 aprile 2009, n. 3752, *Ulteriori interventi di protezione civile diretti a fronteggiare la situazione di crisi socio-ambientale nel territorio del comune di Cengio in provincia di Savona*;
21. o.P.C. 22 dicembre 2009, n. 3834, *Ulteriori disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare la grave situazione di emergenza determinatasi a seguito dell'incidente ferroviario verificatosi nella stazione di Viareggio, in provincia di Lucca*;
22. o.P.C. 6 agosto 2009, n. 3800, *Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare la grave situazione di emergenza determinatasi a seguito dell'incidente ferroviario verificatosi nella stazione di Viareggio, in provincia di Lucca*.

Gestioni commissariali in essere al 15 aprile 2010

Emergenze rifiuti:

1. d.P.C.m. 22 gennaio 1999, *Smaltimento dei rifiuti urbani nella regione siciliana* (C.D.: Presidente R. Sicilia – o.P.C. 2983 del 31.5.1999);
2. d.P.C.m. 16 giugno 2000, *Gestione dei rifiuti urbani, speciali e speciali pericolosi, bonifica e risanamento ambientale dei suoli, delle falde e dei sedimenti inquinati nonché tutela delle acque superficiali e sotterranee e dei cicli di depurazione nel territorio della regione Puglia* (C.D.: Presidente R. Puglia – o.P.C. 3077 del 4.8.2000);

3. d.P.C.m. 10 novembre 2006, Crisi socio economico ambientale nel settore dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani nella Regione Calabria (C.D.: Prefetto Sottile);
4. d.P.C.m. 16 gennaio 2009, Rifiuti urbani nel territorio della provincia di Palermo (C.D.: Prefetto di Palermo);

Altre emergenze socio-ambientali:

5. d.P.C.m. 14 aprile 1995, Situazione socio economico ambientale determinatasi nel bacino idrografico del fiume Sarno fino al 31 dicembre 1995 (C.D.: Generale R. Jucci – o.P.C. 3270 del 12.3.2003);
6. d.P.C.m. 14 gennaio 2002, Grave inquinamento della laguna di Orbetello (C.D.: Dott. R. Di Vincenzo – o.P.C. 3659 del 5.3.2007);
7. d.P.C.m. 3 maggio 2002, Situazione socio-economico ambientale determinatasi nella laguna di Marano-Grado nel territorio della regione Friuli-Venezia Giulia (C.D.: Dott. G. Meschini – o.P.C. 3738 del 5.2.2009);
8. d.P.C.m. 14 giugno 2002, Stato di emergenza nel territorio del comune di Lipari (C.D.: Prefetto di Messina – o.P.C. 3646 del 23.1.2008);
9. d.P.C.m. 28 giugno 2002, Grave fenomeno siccitoso verificatosi nel territorio dei comuni a sud di Roma, serviti dal Consorzio per l'acquedotto del Simbrivio (C.D.: Dir. gen. Min. Infrastrutture – o.P.C. 3263 del 14.2.2003);
10. d.P.C.m. 10 gennaio 2003, Effetti indotti dai fenomeni vulcanici in atto nell'isola di Stromboli - territorio delle isole Eolie, aree marine e fasce costiere interessate (C.D.: Capo segreteria tecnica Ministero ambiente, Avv. L. Pelaggi – o.P.C. 3738 del 5.2.2009);
11. d.P.C.m. 28 marzo 2003, Tutela della pubblica incolumità nell'attuale situazione internazionale (C.D.: Capo Dip. P.C. - o.P.C. 3275 del 28.3.2003);
12. d.P.C.m. 19 giugno 2003, Grave situazione determinatasi nello stabilimento Ecolibarna sito in Serravalle Scrivia (C.D.: Prefetto di Alessandria – o.P.C. 3591 del 24.5.2007);
13. d.P.C.m. 23 dicembre 2003, Situazione determinatasi nel territorio dell'isola di Lampedusa e nelle prospicienti aree marine (C.D. Capo Dipart. P.C.– o.P.C. 3382 del 18.11.2004);
14. d.P.C.m. 3 dicembre 2004, Crisi socio economico ambientale

- determinatasi nella laguna di Venezia in ordine alla rimozione dei sedimenti inquinati nei canali portuali di grande navigazione (C.D.: Segretario all'ambiente R. Veneto – o.P.C. 3383 del 3.12.2004);
15. d.P.C.m. 19 maggio 2005, Crisi socio-economico-ambientale tra le province di Roma e Frosinone (C.D.: Presidente R. Lazio – o.P.C. 3441 del 10.6.2005);
 16. d.P.C.m. 14 dicembre 2005, Crisi socio-economico-ambientale determinatasi nell'asta fluviale del bacino del fiume Aterno (C.D.: Dott. Goio – o.P.C.m. 3504 del 9.3.2006);
 17. d.P.C.m. 23 novembre 2006, Emergenza determinatasi nello stabilimento di Stoppani – Prov. Genova (C.D.: Prefetto di Genova – o.P.C. 3721 del 19.12.2008);
 18. d.P.C.m. 22 dicembre 2006, Criticità del sistema portuale e dell'approvvigionamento idrico nel territorio dell'isola di Pantelleria (C.D.: Sindaco di Pantelleria);
 19. d.P.C.m. 11 dicembre 2007, Emergenza socio economico sanitaria nel territorio della regione Calabria (C.D.: Presidente R. Calabria – o.P.C. 3635 del 21.12.2007);
 20. d.P.C.m. 21 dicembre 2007, Inquinamento delle aree minerarie dismesse del Sulcis - Iglesiente e del Guspinese della Regione autonoma della Sardegna (C.D.: Presidente R. Sardegna – o.P.C. 3640 del 15.1.2008);
 21. d.P.C.m. 28 agosto 2008, Incendio che ha interessato il Teatro Nicola Vaccaj – Comune di Tolentino (C.D. Presidente R. Marche – o.P.C. 3717 del 21.11.2008);
 22. d.P.C.m. 18 dicembre 2008, Eccezionali eventi meteorologici che hanno colpito tutto il territorio nazionale nei mesi di novembre e dicembre 2008 (C.D.: Dir. Anas per la Sicilia – o.P.C. 3791 del 15.7.2009);
 23. d.P.C.m. 15 maggio 2009, Bonifica delle discariche pubbliche Pariti 1 - rifiuti solidi urbani e Conte di Troia, nell'ambito del sito di interesse nazionale di Manfredonia (C.D.: Presidente R. Puglia – o.P.C. 3793 del 24.7.2009);
 24. d.P.C.m. del 3 luglio 2009, Incidente ferroviario verificatosi nella stazione di Viareggio, in provincia di Lucca il giorno 29 giugno 2009 (C.D.: Presidente R. Toscana – o.P.C. 3800 del 6.8.2009);
 25. d.P.C.m. 1 marzo 2010, Sversamento di materiale inquinante nel fiume Lambro (C.D.: Capo Dip. P.C.).

c) Omnibus

La categoria delle ordinanze c.d. *omnibus* comprende 16 provvedimenti rubricati semplicemente “*Disposizioni urgenti di protezione civile*”. Di solito, si tratta di provvedimenti molto lunghi e complessi, i cui articoli si occupano di molteplici argomenti ed apportano modifiche, proroghe e integrazioni a precedenti ordinanze emanate in differenti settori (rifiuti, calamità, grandi eventi, etc.).

Con questa tecnica, attraverso un unico atto, si introducono contestualmente variazioni a numerose ordinanze (anche se spesso di tratta di correttivi puntuali o di modesta portata), evitando così di ricorrere a tanti specifici interventi *ad hoc*. Non è raro poi, che vi si rinvengano anche disposizioni relative a nuove situazioni emergenziali, anche se di portata limitata. Da ultimo, il Governo ha spesso fatto ricorso alle ordinanze relative al terremoto abruzzese o all'emergenza rifiuti in Campania come contenitori per introdurre “*altre disposizioni di protezione civile*”, attinenti ai più vari ambiti.

Se, da un punto di vista tecnico, per il Dipartimento della protezione civile, una simile modalità procedurale si presenta estremamente duttile e pratica, tuttavia, dal punto di vista della chiarezza e certezza del diritto, il frequente ricorso a tali ordinanze rende estremamente difficile per l'interprete e per l'opinione pubblica ricostruire con esattezza la filiera delle misure adottate e degli interventi intrapresi per fronteggiare una determinata emergenza.

Omnibus	
Disposizioni urgenti di protezione civile:	
1. o.P.C. 30 dic. 2009, n. 3836;	9. o.P.C. 17 giu. 2009, n. 3783;
2. o.P.C. 27 nov. 2009, n. 3829;	10. o.P.C. 15 lug. 2009, n. 3791;
3. o.P.C. 3 nov. 2009, n. 3818;	11. o.P.C. 28 mag. 2009, n. 3774;
4. o.P.C. 10 ott. 2009, n. 3816;	12. o.P.C. 12 mar. 2009, n. 3746;
5. o.P.C. 15 sett. 2009, n. 3807;	13. o.P.C. 6 mag. 2009, n. 3764;
6. o.P.C. 6 ago. 2009, n. 3799;	14. o.P.C. 5 feb. 2009, n. 3783;
7. o.P.C. 30 lug. 2009, n. 3796;	15. o.P.C. 18 feb. 2009, n. 3742;
8. o.P.C. 24 lug. 2009, n. 3792;	16. o.P.C. 15 apr. 2009, n. 3756.

d) Grandi eventi

Con il d.l. n. 343 del 2001, conv. in l. n. 401 del 2001, il ricorso al potere di ordinanza è stato esteso anche ai c.d. “grandi eventi”.

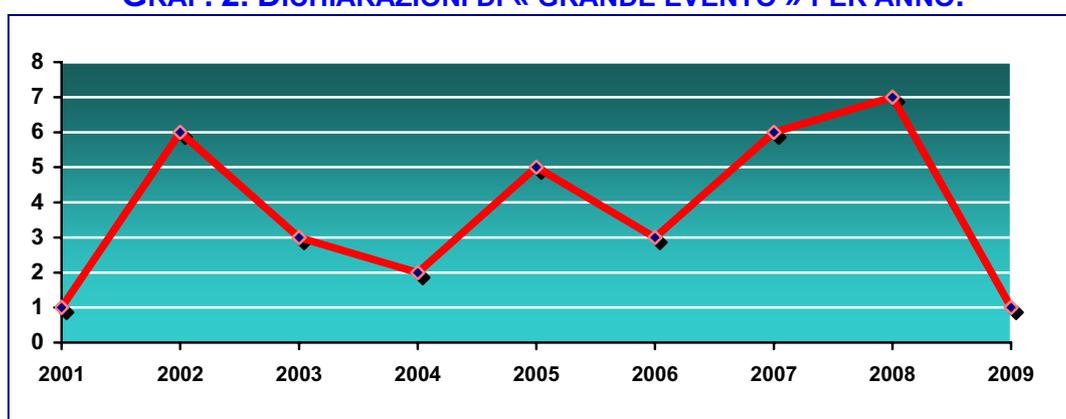
Secondo tale disposizione normativa, i “grandi eventi” per poter essere definiti tali, debbono richiedere interventi urgenti, un coordinamento complesso, una rapida esecuzione e misure straordinarie per prevenire possibili rischi e per assicurare la tutela della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente.

Per tali casi, è richiesto dalla legge uno specifico presupposto formale per l'esercizio del potere di ordinanza: non la delibera dello “stato di emergenza”, ma la “dichiarazione di grande evento”.

Dal 2001 ad oggi, la Protezione civile ha gestito 34 “grandi eventi” (da un minimo di 1 ad un massimo di 7 per anno), per l'organizzazione dei quali sono state emanate 134 ordinanze (molte delle quali *omnibus*), sono stati nominati 35 commissari delegati (nella maggior parte dei casi, il capo del Dipartimento della protezione civile, prefetti,

sindaci, presidenti di regione) e spesi circa 725.500.000 euro, di cui più di dei due terzi (circa 519.200.000 euro) per la gestione dei 3 “grandi eventi” (XVI Giochi del Mediterraneo, Mondiali di nuoto e G8) organizzati nel 2009.

GRAF. 2. DICHIARAZIONI DI « GRANDE EVENTO » PER ANNO.



Tra le ordinanze pubblicate nel 2009, invece, sono cinque quelle che si riferiscono espressamente ai “grandi eventi”. Tra queste, due sono nuove ordinanze, mentre le altre apportano ulteriori disposizioni e integrazioni a precedenti interventi, a volte anche risalenti al 2005. Inoltre, sempre nell’anno 2009, sono 31 gli articoli delle ordinanze *omnibus* che introducono modifiche, proroghe ed ulteriori disposizioni urgenti in tale ambito.

Per i prossimi anni, i “grandi eventi” attualmente in programma sono tre: due previsti per il 2011 (precisamente, il 150° anniversario dell’Unità d’Italia ed il Congresso Eucaristico Nazionale Ancona-Osimo) ed uno per il 2015 (l’*Expo* Universale di Milano).

Anche per questi casi è significativa la data per il c.d. termine di emergenza, che talora supera gli 8 anni. Ad esempio, l’*Expo* di Milano,

prevista per il 2015, è stata dichiarata “grande evento” con d.P.C.m. 30 agosto 2007.

GRANDI EVENTI

o.P.C. emanate nel 2009

1. o.P.C. 30 aprile 2009, n. 3759, *Ulteriori disposizioni urgenti per la realizzazione, nell'ambito del grande evento relativo al 150° Anniversario dell'Unità d'Italia, del Nuovo palazzo del cinema e dei congressi di Venezia*;
2. o.P.C. 25 maggio 2009, n. 3773, *Ulteriori disposizioni conseguenti alla dichiarazione di «grande evento» nel territorio della regione Abruzzo per garantire il regolare svolgimento dei «XVI Giochi del Mediterraneo» del 2009*;
3. o.P.C. 30 giugno 2009, n. 3787, *Ulteriori disposizioni urgenti di protezione civile per assicurare il regolare svolgimento nel territorio della provincia di Roma dei mondiali di nuoto «Roma 2009»*;
4. o.P.C. 30 luglio 2009, n. 3794, *Misure per il rilancio dell'immagine dell'Italia e del settore turistico in connessione con le celebrazioni per il 150° anniversario dell'Unità d'Italia e con l'evento Expo Universale 2015*;
5. o.P.C. 30 dicembre 2009, n. 3838, *Disposizioni urgenti per lo svolgimento della «Louis Vuitton World Series» presso l'isola de «La Maddalena»*.

Gestioni commissariali in essere al 15 aprile 2010

- I. d.P.C.M. 23 novembre 2007, *Celebrazioni per il 150° anniversario dell'Unità d'Italia – territorio nazionale* (Cc.Dd.: Ingg. De Santis e Bentivoglio - O.P.C.M. n. 3632 del 23.11.2007);
- II. d.P.C.M. 23 novembre 2007, *Idem [presupposto per la realizzazione del nuovo palazzo del Cinema e dei congressi di Venezia]* (C.D.: Dirig. Dipart. P.C. – o.P.C. 3746 del 12 marzo 2009)
- III. d.P.C.m. 19 marzo 2008, *Congresso Eucaristico Nazionale che si terrà a settembre 2011 nella Diocesi di Ancona – Osimo* (C.D.: Capo Dipart. P.C. - o.P.C. 3673 del 30.4.2008);
- IV. d.P.C.m. 30 agosto 2007, *Expo universale 2015 –citta di Milano* (C.D.: Sindaco del comune di Milano - o.P.C. 3623 del 18 ottobre 2007);
- V. d.P.C.m. 2 ottobre 2009, *Svolgimento della “Louis Vuitton World Series”* (C.D.: Pres. R. Sardegna – O.P.C.M. 3855 del 5.3.2010);

e) Nomadi e immigrazione

Nel corso del 2009, sono state emanate 4 ordinanze per fronteggiare la c.d. “emergenza immigrazione” nel nostro Paese. Di queste, l’o.P.C. n. 3828 è relativa al contrasto ed alla gestione dell’emergenza relativa all’afflusso di cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea⁸ ed è stata disposta in attuazione dell’art. 1-ter del d.l. n. 78/2009, c.d. *anticrisi*. Le altre tre, invece, si rivolgono agli insediamenti di comunità nomadi presenti in varie regioni italiane.

In particolare, attraverso tali interventi sono state prorogate fino al 31 dicembre 2010 le funzioni dei commissari delegati (i prefetti di Roma, Milano e Napoli) per il superamento dello stato d’emergenza nei campi nomadi di Lazio, Lombardia e Campania⁹; e, nel contempo, è stata estesa l’emergenza anche ai territori di Piemonte e Veneto, attribuendo ai commissari delegati (i prefetti di Torino e Venezia) il compito di realizzare una serie di iniziative tra cui l’individuazione delle strutture abusive e il censimento dei residenti nei campi.

⁸ V. il d.P.C.m. 20 novembre 2009, di proroga, su tutto il territorio nazionale per l’anno 2009, dello stato di emergenza per la prosecuzione delle attività di gestione dell’afflusso di cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea.

⁹ Lo stato di emergenza, in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni di Lazio, Lombardia e Campania, è stato inizialmente dichiarato con d.P.C.m. 21 maggio 2008. A questa dichiarazione hanno fatto seguito le ordinanze n. 3676 (Lazio), 3677 (Lombardia) e 3778 (Campania) del 30 maggio 2008, successivamente modificate ed integrate con le nn. 3751 e 3764 (*Omnibus*) del 2009.

L'utilizzo delle ordinanze di protezione civile per regolare delicate questioni di politica sociale, incidenti, peraltro, su diritti umani fondamentali, ha inevitabilmente sollevato un forte contenzioso. Sono stati respinti i rilievi relativi alla legittimità, in sé considerata, della dichiarazione di stato di emergenza, giustificato, secondo i giudici, dalla presenza di *«oggettive situazioni di pericolo, anche e soprattutto per la stessa popolazione nomade, sotto i profili igienico-sanitari, socio ambientale e della sicurezza pubblica, derivanti degli insediamenti, in larga misura abusivi»* (TAR Lazio, Roma, n. 6352/2009).

Viceversa, sono state censurate le previsioni relative all'identificazione ed al censimento delle persone, anche minori d'età, e dei nuclei familiari presenti nei campi nomadi, attraverso rilievi segnaletici, per contrasto con i principi in materia di libertà personale e di tutela della riservatezza. Sono stati annullati, inoltre, i Regolamenti per la gestione dei campi nomadi, adottati dai prefetti di Roma e Milano quali commissari delegati, nella parte in cui: stabilivano misure restrittive all'accesso delle persone nei centri; limitavano la possibilità di ricevere visite da parte di amici e familiari; subordinavano l'ammissione e la permanenza nei centri alla sottoscrizione di atti di impegno e disciplinari emanati dai Comuni; imponevano l'obbligo per le persone residenti di esibire una tessera di riconoscimento; obbligavano all'avviamento a percorsi lavorativi e formativi. Tali disposizioni, tra l'altro, *«si rivelano, oltre che violative del diritto alla libertà di circolazione e di soggiorno, lesive del diritto alla vita di relazione perché costituiscono una ingiustificata interferenza nella vita privata e familiare dei destinatari»* (Idem).

L'efficacia di questa decisione è attualmente sospesa, dacché il Consiglio di Stato, ai soli fini del giudizio cautelare, ha ritenuto prevalente l'interesse dell'Amministrazione alla conservazione dei provvedimenti impugnati; salva la necessità, in sede di merito, di affrontare *«le complesse e delicate questioni inerenti all'imprescindibile rispetto dei diritti fondamentali e della dignità della persona in uno con il divieto, che pervade l'ordinamento nazionale ed internazionale, di qualsivoglia discriminazione razziale ed etnica»* (Cons. St., IV, n. 4233/2009).

NOMADI E IMMIGRAZIONE**o.P.C. emanate nel 2009**

1. o.P.C. 1 aprile 2009, n. 3751, *Ulteriori disposizioni urgenti di protezione civile dirette a fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia*;
2. o.P.C. 1 giugno 2009, n. 3776, *Disposizioni urgenti di protezione civile dirette a fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio della regione Piemonte*;
3. o.P.C. 1 giugno 2009, n. 3777, *Disposizioni urgenti di protezione civile dirette a fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio della regione Veneto*;
4. o.P.C. 27 novembre 2009, n. 3828, *Ulteriori disposizioni urgenti di protezione civile per il contrasto e la gestione dell'afflusso di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea*.

Gestioni commissariali in essere al 15 aprile 2010

1. d.P.C.m. 20 marzo 2002, *Emergenza nel territorio nazionale per fronteggiare un eccezionale afflusso di cittadini stranieri extracomunitari giunti irregolarmente in Italia* (C.D.: Capo Dip. Libertà civili Min. Interno – o.P.C. 3242 del 6.9.2002);
2. d.P.C.M. 21 maggio 2008, *Insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia* (C.D.: Prefetto di Roma – o.P.C. 3676 del 30.5.2008);
3. d.P.C.M. 21 maggio 2008, *Idem* (C.D.: Prefetto di Milano – o.P.C. 3677 del 30.5.2008);
4. d.P.C.M. 21 maggio 2008, *Idem* (C.D.: Prefetto di Napoli – o.P.C. 3678 del 30.5.2008);
5. d.P.C.m. 28 maggio 2009, *Prosecuzione delle iniziative inerenti agli insediamenti di comunità nomadi ed estensione della predetta situazione di emergenza al territorio delle regioni Piemonte e Veneto* (C.D.: Prefetto di Torino – o.P.C. 3776 del 1.6.2009);
6. d.P.C.m. 28 maggio 2009, *Idem* (C.D.: Prefetto di Venezia – o.P.C. 3777 del 1.6.2009).

f) Altro

Al di fuori delle categorie finora illustrate, si contano, nel 2009, dodici gestioni commissariali attive e cinque nuove ordinanze emanate.

Di queste ultime, due sono dirette a fronteggiare le “gravi situazioni di pericolo” nelle aree archeologiche di Roma e provincia (n. 3747) e Pompei (n. 3795). In entrambi i casi la dichiarazione dello stato di emergenza risale all’anno precedente. Le variegate motivazioni alla base delle ordinanze (“rischio imminente di crolli”, “salvaguardia della collettività”, “tutela della salute pubblica”, “rilancio dell’immagine del sito archeologico”, ecc.) evidenziano come tali situazioni di pericolo avrebbero potuto essere affrontate tramite il potere di ordinanza ex art. 5, comma 3, della legge 225 del 1992. Al contrario, si è giudicato necessario fronteggiare tali situazioni attraverso strumenti e poteri in deroga alle norme vigenti (ordinanze *extra ordinem*). Peraltro, al fine di superare le situazioni di pericolo in entrambe le aree archeologiche, le ordinanze hanno previsto interventi non strettamente connessi al contesto emergenziale, tra i quali, ad esempio, le opere occorrenti per consentire ai visitatori la piena fruizione dei beni archeologici.

Altri provvedimenti sono:

a) l’o.P.C. n. 3802, rubricata “*Disposizioni urgenti per fronteggiare l’emergenza determinatasi nel settore del traffico e della mobilità nel territorio delle province di Treviso e Vicenza*”, che individua nella realizzazione dell’infrastruttura “Pedemontana veneta” la via d’uscita alla situazione emergenziale. È uno dei rari casi in cui un’ordinanza di protezione civile, emanata ex art. 5, comma 2 della legge 225 del 2009,

sia incentrata pressoché unicamente sulla realizzazione di una grande opera pubblica¹⁰;

Con riguardo ad analoga situazione di emergenza a quella qui in esame, si è ad esempio affermato che «*la congestione della mobilità di una metropoli può legittimamente essere assunta a presupposto per la dichiarazione dello stato di emergenza e la nomina di un Commissario straordinario, poiché l'art. 2, lett. c) l. 24 febbraio 1992, n. 225 prevede, quali presupposti a tale scopo, non solo calamità naturali ma anche 'altri eventi', non delimitati né definiti tipologicamente, purché 'per intensità ed estensione' non possano essere fronteggiati con mezzi ordinari*» (TAR Lombardia, Milano, IV, n. 244/2005).

b) l'o.P.C. n. 3798, emanata per contrastare la diffusione della pandemia influenzale da nuovo virus influenzale A(H1N1), che assegna al commissario straordinario gli stessi poteri previsti dall'art. 1, comma 2, dell'o.P.C. n. 3275 del 2003, con la quale si erano predisposte le misure per fronteggiare possibili attacchi terroristici in un contesto di acuta crisi politico-internazionale. L'utilizzo di una ordinanza di protezione civile è singolare, dacché si verte in un ambito, quello sanitario, che prevede già strumenti *ad hoc* per affrontare le situazioni emergenziali;

c) l'o.P.C. n. 3736, che prevede l'adozione di interventi urgenti per la messa in sicurezza delle grandi dighe fuori esercizio e prive di soggetto

¹⁰ Analogamente, si v. l'ordinanza (*omnibus*) n. 3746, il cui art. 13, nell'ambito delle iniziative finalizzate alla celebrazione del centocinquantenario dell'Unità d'Italia, provvede alla nomina di un commissario delegato esclusivamente per la realizzazione del nuovo palazzo del cinema di Venezia.

concessionario. In tale ambito, lo stato di emergenza si protrae dal 2004. Il commissario delegato individuato nell'ordinanza sostituisce i commissari già nominati (e prorogati nell'incarico) dai precedenti provvedimenti e si avvale degli stessi poteri derogatori.

**ALTRE (TRAFFICO E MOBILITÀ, AREE ARCHEOLOGICHE,
GRANDI DIGHE)****o.P.C. emanate nel 2009**

1. o.P.C. 30 gennaio 2009, n. 3736, *Interventi urgenti per la messa in sicurezza delle grandi dighe ed altre disposizioni urgenti in materia*;
2. o.P.C. 12 marzo 2009, n. 3747, *Interventi urgenti di protezione civile diretti a fronteggiare la grave situazione di pericolo in atto nell'area archeologica di Roma e provincia*
3. o.P.C. 30 luglio 2009, n. 3795, *Ulteriori interventi urgenti di protezione civile diretti a fronteggiare la grave situazione di pericolo in atto nell'area archeologica di Pompei*;
4. o.P.C. 31 luglio 2009, n. 3798, *Disposizioni urgenti di protezione civile finalizzate a fronteggiare il rischio della diffusione del virus influenzale A (H1N1)*;
5. o.P.C. 15 agosto 2009, n. 3802, *Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare l'emergenza determinatasi nel settore del traffico e della mobilità nel territorio delle province di Treviso e Vicenza*.

Gestioni commissariali in essere al 15 aprile 2010

- a) d.P.C.m. 24 luglio 2009, *Grave pericolo in atto nell'area archeologica di Pompei* (C.D.: M. Fiori Dirig. Dipartimento, - o.P.C. 3742 del 18.2.2009);
- b) d.P.C.m. 18 dicembre 2008, *Eventi atmosferici verificatesi nel mese di novembre e dicembre 2008 in tutto il territorio nazionale [quale presupposto o.P.C. aree archeologiche]* (C.D.: Arch. Cecchi – o.P.C. 3774 del 28.5.2009);
- c) d.P.C.m. 28 marzo 2003, *Grave rischio per la pubblica e privata incolumità, derivante da possibili azioni di natura terroristica conseguenti all'attuale situazioni di diffusa crisi internazionale* (C.D.: Capo Dip. P.C. – o.P.C. 3275 del 28.3.2003);
- d) d.P.C.m. 11 luglio 2008, *Emergenza nel settore traffico e mobilità nell'asse autostradale Corridoio V dell'autostrada A4 nella tratta Quart d'Altino – Trieste* (C.D.: Presidente R. Friuli – V. Giulia – o.P.C. 3702 del 5.9.2008);
- e) d.P.C.m. 8 settembre 2006, *Emergenza ambientale determinatosi nel settore del traffico e della mobilità nella città di Messina* (C.D.: Sindaco di Messina – o.P.C. 3633 del 5.12.2007);

- f) d.P.C.m. 28 febbraio 2003, *Emergenza nel settore del traffico e della mobilità nella località di Mestre* (C.D.: Segretario alle infrastrutture R. Veneto – o.P.C. 3273 del 19.3.2003);
- g) d.P.C.m. 8 settembre 2006, *Emergenza nel settore del traffico e della mobilità nella città di Napoli* (C.D.: Sindaco di Napoli – o.P.C. 3566 del 5.3.2007);
- h) d.P.C.m. 4 agosto 2006, *Emergenza città di Roma nel settore del traffico e della mobilità* (C.D.: Sindaco di Roma – o.P.C. 3543 del 29.9.2006);
- i) d.P.C.m. 31 luglio 2009, *Emergenza nel settore del traffico e della mobilità nel territorio delle province di Treviso e Vicenza* (C.D.: Ing. Vernizzi – o.P.C. 15.8.2009)
- j) d.P.C.m. 9 novembre 2007, *Emergenza nel settore del traffico e della mobilità a seguito dei lavori di ammodernamento del tratto autostradale A3 tra Bagnara e Reggio Calabria* (C.D.: Prefetto di R. Calabria – o.P.C. 3628 del 16.11.2007);
- k) d.P.C.m. 18 novembre 2004, *Messa in sicurezza delle grandi dighe e ss.mm.ii.* (C.D.: Prof. Guercio – o.P.C. 3736 del 30.1.2009)
- l) d.P.C.m. 6 aprile 2006, *Messa in sicurezza della Diga di Beauregard nel comune di Valgrisenghe* (C.D. Mario Toti – o.P.C. 3580 del 3.4.2007)

LA PROCEDURA DELL'EMERGENZA

La procedura prevista dalla legge per l'esercizio del potere di ordinanza prende avvio dalla dichiarazione dello stato di emergenza (o di "grande evento"), disposto con decreto del Presidente del Consiglio, previa delibera del Consiglio dei ministri. Il decreto determina durata ed estensione territoriale dell'emergenza, avuto riguardo alla qualità e alla natura degli eventi (art. 5, comma 1, l. n. 225/1992).

Le concrete misure per fronteggiare l'emergenza vengono disposte con una separata, ma contestuale ordinanza, anch'essa emanata dalla PCM, solitamente su iniziativa del capo del Dipartimento della protezione civile¹¹.

Questi primi provvedimenti hanno un contenuto minimo tipico: *a)* la nomina di un commissario delegato; *b)* l'individuazione degli interventi da realizzare e delle finalità da perseguire; *c)* la costituzione di una "amministrazione dell'emergenza" costituita dall'ufficio commissariale e da vari altri organi di supporto; *d)* la creazione di una provvista di personale a disposizione del commissario; *e)* l'attribuzione al commissario di poteri *extra ordinem*, mediante la previsione di deroghe alla disciplina ordinaria dell'azione amministrativa; *f)* una clausola finanziaria.

¹¹ Su 107 ordinanze, si contano solo 14 casi di iniziativa ad opera di soggetti differenti dal capo del Dipartimento della protezione civile. In particolare, si tratta di 13 o.P.C. emesse su impulso del Sottosegretario alla PCM preposto all'emergenza rifiuti, previsto dall'art. 1 del d.l. n. 90/2008; e dell'o.P.C. n. 3794, relativa all'organizzazione dell'Expò 2015 a Milano ed emanata su iniziativa del Ministro per il turismo.

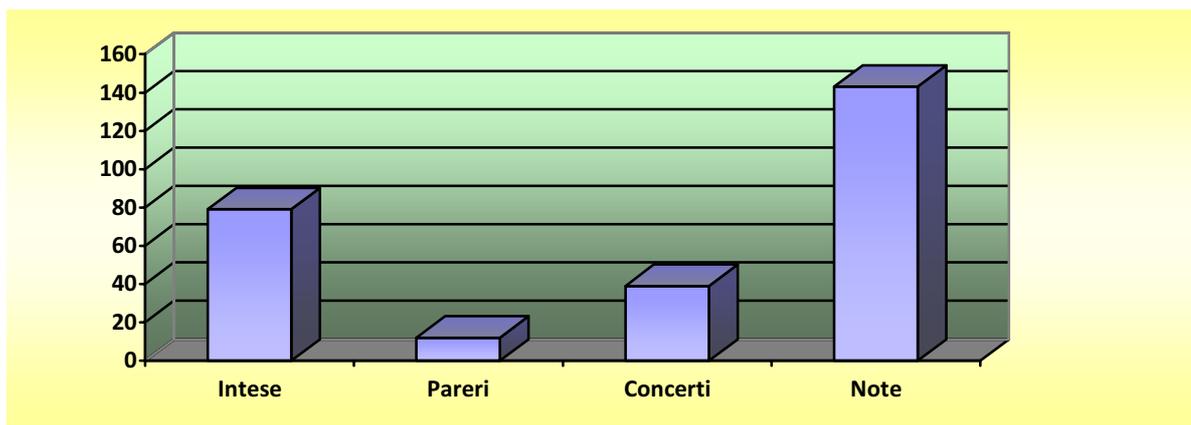
Ulteriori ordinanze aventi ad oggetto la medesima emergenza possono poi essere emanate successivamente, con contenuto integrativo o modificativo della prima.

L'esercizio del potere di ordinanza, a differenza della decretazione d'urgenza, non sottostà al controllo successivo delle Camere, né al controllo preventivo del Presidente della Repubblica.

Per quanto la procedura di legge appaia estremamente rapida e accentrata, la prassi dimostra come sovente l'adozione delle ordinanze (specie di quelle modificative) sia preceduta da una complessa fase endoprocedimentale, che comporta il coinvolgimento e la consultazione, da parte dell'esecutivo, di altri soggetti istituzionali, quali le Regioni, le autonomie locali o le associazioni di rappresentanza. Questa intensa attività programmatica ed istruttoria si caratterizza, soprattutto, per la presenza di formali intese con gli enti territoriali e per un fitto scambio di note tra le istituzioni coinvolte. Meno frequenti, invece, forme di raccordo procedimentale di livello interministeriale, come i pareri o i concerti: ciò ad eccezione di alcune ordinanze con particolari implicazioni finanziarie, adottate di concerto col Ministero dell'economia e delle finanze.

La fisionomia di questa variegata fase endoprocedimentale è rinvenibile, per ciascuna ordinanza, nella premessa che precede l'articolato (ad es. nelle formule "visto", "considerato", "d'intesa", e così via).

GRAF. 3. L'ATTIVITÀ DI CONSULTAZIONE SVOLTA NELLE 107 O.P.C. DEL 2009.



a) Le intese con le Regioni

Pressoché tutte le nuove ordinanze di P.C. emesse nel corso del 2009 sono state precedute, conformemente a quanto imposto dalla legge, dal raggiungimento di un'intesa – e non un semplice parere – con le Regioni interessate dall'emergenza o dal grande evento in questione. L'intesa è, inoltre, sempre richiesta anche per le province autonome di Trento e Bolzano; mentre sono più rari i casi di intese raggiunte con i sindaci dei singoli comuni presenti nei territori interessati¹².

¹² Un caso di tal genere, nel 2009 è l'ordinanza n. 3794 relativa all'organizzazione del Grande evento "Expò 2015" a Milano.

Il delicato problema della compatibilità del potere di ordinanza a fini di protezione civile con il riparto di competenze Stato-Regioni è stato frequente oggetto di scrutinio costituzionale. La Corte ha chiarito in più occasioni che *«l'emergenza non legittima il sacrificio illimitato dell'autonomia regionale e il richiamo a una finalità di interesse generale – pur di precipuo e stringente rilievo - non dà fondamento, di per sé, a misure che vulnerino tale sfera di interesse, garantita a livello costituzionale»* (C. cost., n. 307/1983). Di conseguenza, in base al principio di leale collaborazione *«non spetta allo Stato ... introdurre prescrizioni per fronteggiare lo stato d'emergenza che conferiscono ad organi amministrativi poteri d'ordinanza ... tali da derogare ... a leggi fondamentali per la salvaguardia dell'autonomia regionale, senza che sia richiesta l'intesa con la Regione per la programmazione degli interventi»* (C. cost., n. 127/1995).

Ove il potere di ordinanza sia legittimamente esercitato *«il legislatore regionale non può utilizzare la potestà legislativa per paralizzare – nel periodo di vigenza della situazione di emergenza ambientale – gli effetti di provvedimenti di necessità ed urgenza»* adottati da commissari di nomina statale (C. cost., n. 277/2008).

A seconda dei casi, poi, anche le ordinanze finalizzate ad apportare modifiche, proroghe e/o integrazioni a precedenti provvedimenti sono subordinate alla stipula di ulteriori atti di concerto tra Stato e Regioni¹³.

b) Le note istituzionali

Seppur non obbligatorie, sono numerose le note istituzionali che precedono, ed anzi spesso sollecitano, l'emanazione delle ordinanze di protezione civile.

La provenienza di tali atti è molteplice. Tuttavia, nella maggioranza dei casi, gli autori delle stesse sono i sindaci dei comuni ed i presidenti

¹³ Si considerino, in particolare, le numerose intese raggiunte nel 2009 con la Regione Abruzzo per la gestione dell'emergenza terremoto.

o assessori delle regioni, interessati dall'emergenza o dall'evento straordinario; i ministri o uffici ministeriali competenti nei settori coinvolti dall'intervento programmato, i prefetti, i commissari delegati.

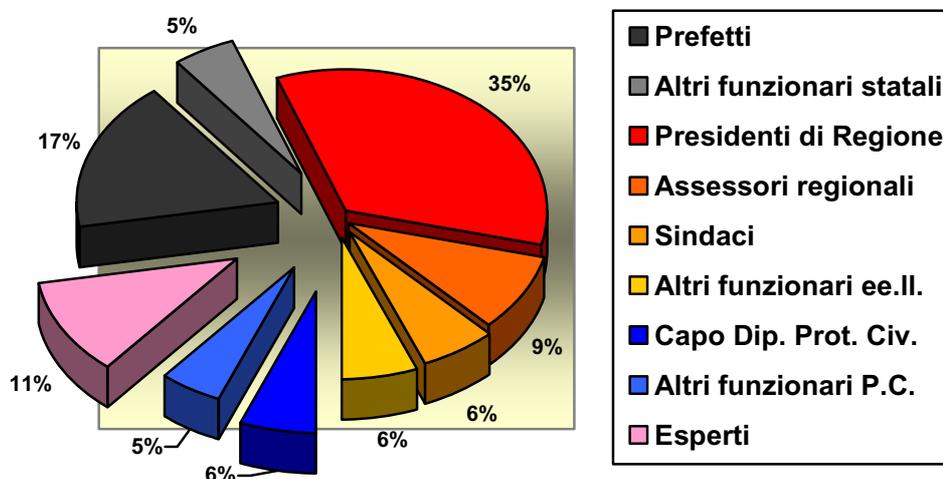
Spesso, poi, la data delle note, riportata nelle premesse dell'ordinanza, precede di alcuni mesi ed a volte anche di un anno l'emanazione della stessa, a dimostrazione che l'intervento è il risultato di una programmazione concertata e meditata tra le varie autorità ed i diversi livelli di governo interessati, più che una reazione d'impulso ad un evento imprevisto.

L'AMMINISTRAZIONE DELL'EMERGENZA

a) I commissari delegati

In ordine alla qualifica dei commissari delegati, può riscontrarsi negli ultimi anni un sempre maggiore ricorso a soggetti politico-istituzionali rappresentativi dell'area territoriale interessata dalla situazione emergenziale (assessori e presidenti di giunte regionali, sindaci, altri soggetti), con un contestuale assottigliamento della presenza dello Stato nell'ambito del regime straordinario.

GRAF. 4. QUALIFICHE DEI COMMISSARI DELEGATI. DATI AGGREGATI AL 15.4.2010



Tale tendenza, come è stato da più parti osservato, può rappresentare il tentativo statale di realizzare un bilanciamento o una compenetrazione del regime straordinario nel tessuto amministrativo ordinario. In linea generale, è soprattutto il ricorso ai prefetti, nella veste

di commissari delegati, ad essersi ridotto nel corso degli anni. Come si vedrà oltre, tuttavia, i medesimi sono considerati i soggetti “naturalmente” competenti per la gestione delle emergenze connesse ai fenomeni migratori ed agli insediamenti nomadi.

Con specifico riguardo alle gestioni commissariali del 2009¹⁴, si riscontrano quattro casi di nomina di un prefetto a commissario delegato: la c.d. “emergenza nomadi” in Veneto, l’emergenza dei rifiuti in Calabria ed a Palermo, i dissesti idrogeologici nella provincia di Foggia.

In altri tre casi, peraltro molto diversi tra loro (terremoto aquilano, competizione velistica “Louis Vuitton Cup” a La Maddalena, dissesto zona archeologica romana), è invece lo stesso capo del Dipartimento della protezione civile ad assumere la veste di commissario straordinario.

Non è infrequente, poi, che il commissario sia individuato in soggetti già istituzionalmente competenti in via ordinaria a curare gli interventi oggetto dei provvedimenti di protezione civile: al fine di disporre le misure per il rilancio dell’immagine e del turismo nazionale in vista sia del centocinquantenario anniversario dell’Unità d’Italia, sia dell’Expo 2015, è stato individuato quale commissario delegato il capo di gabinetto del Ministro del turismo; al fine di contrastare la diffusione della pandemia influenzale da nuovo virus A, è stato nominato commissario il direttore generale della prevenzione e comunicazione del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali; per il

¹⁴ Su 107 ordinanze censite, in 22 casi si provvede a nominare ex novo un commissario, si contano, poi, nove casi di sostituzione e due di proroga del precedente commissario. Nei restanti casi, le ordinanze disciplinano eventi per i quali era già presente un commissario in carica.

superamento dell'emergenza traffico a Treviso e Vicenza, sono stati attribuiti poteri straordinari all'amministratore delegato della società Veneto Strade; per l'emergenza rifiuti in Campania, al direttore centrale per le nuove costruzioni dell'Anas.

Altre gestioni commissariali, infine, vengono talora affidate a soggetti politico-istituzionali con trascorsi nella dirigenza della Protezione civile. È il caso sia del commissario delegato nominato per la realizzazione del nuovo palazzo del cinema di Venezia, sia del commissario delegato per la gestione dell'emergenza presso gli scavi di Pompei ed altri siti archeologici vesuviani¹⁵. Niente affatto infrequente, ancora, il ricorso a tecnici, professionisti ed esperti esterni, come nei casi dei commissari delegati nominati per il superamento dell'emergenza idrica alle isole Eolie, delle emergenze connesse alla messa in sicurezza delle grandi dighe, nonché della situazione di “grave pericolo” nelle aree archeologiche di Roma ed Ostia antica.

S'è anticipato, in apertura di paragrafo, che la prassi più recente vede nei presidenti o, più di rado, negli assessori delle regioni interessate dallo stato di emergenza i soggetti cui spesso vengono delegati i poteri straordinari. Questo tipo di scelta accomuna gran parte delle ordinanze censite nel 2009. È il caso delle emergenze connesse: a) alle avversità atmosferiche verificatesi a gennaio in Calabria, a settembre in Friuli, ad ottobre a Messina; b) agli eventi sismici nelle

¹⁵ Il primo aveva rivestito la carica di vice capo del dipartimento della Protezione Civile, di vice-presidente della giunta regionale calabrese e di commissario del governo per l'emergenza socio-economico-sanitaria nella regione Calabria; il secondo di direttore delle emergenze al dipartimento della Protezione Civile e segretario generale del ministero delle comunicazioni.

province di Parma, Modena e Reggio Emilia; c) alla bonifica delle discariche di Manfredonia, fino a quelle connesse alla “seconda fase” dell'emergenza abruzzese; d) a tutte le altre avversità atmosferiche che hanno colpito il territorio nazionale tra ottobre e novembre del 2009.

La tabella che segue mette in correlazione le qualifiche degli 81 commissari delegati attualmente in carica con le tipologie di interventi che essi sono chiamati ad affrontare.

TAV. 3. QUALIFICA DEI COMMISSARI DELEGATI. DATI AL 15.4.2010

Interventi	Prefetti e altre autorità statali	Autorità regionali e locali	Funzionari Protezione Civile	Esperti	Totale
Eventi alluvionali e idrogeologici	2	22	2	1	<u>27</u>
Eventi sismici	1	6	-	-	<u>7</u>
Crisi socio ambientali	8	10	4	3	<u>25</u>
Traffico	1	5	-	1	<u>7</u>
Nomadi e immigrazione	6	-	-	-	<u>6</u>
Dighe	-	-	-	2	<u>2</u>
Grandi eventi	-	2	2	1	<u>5</u>
Archeologiche	-	-	1	1	<u>2</u>
Totale	<u>18</u>	<u>45</u>	<u>9</u>	<u>9</u>	<u>81</u>

Può notarsi che nella quasi totalità delle emergenze alluvionali il commissario delegato è individuato tra le fila delle istituzioni regionali (raramente locali). La stessa tendenza, con un ricorso ancor più evidente alla figura dei presidenti di regione, accomuna le emergenze sismiche. Al contrario, una netta preponderanza della presenza dello

Stato (nella persona dei prefetti) nel regime straordinario sembra ormai confinata alle emergenze connesse ai fenomeni migratori ed agli insediamenti nomadi. Nel complesso, tuttavia, meno di uno quarto dei commissari delegati oggi in attività proviene dalle fila statali.

Mancano, invece, criteri uniformi e costanti nella scelta dei commissari delegati per i “grandi eventi”, la cui gestione è, a seconda dei casi, affidata a sindaci, presidenti di regione, al capo del Dipartimento della protezione civile, ad altri funzionari o tecnici/professionisti. A questi ultimi, infine, è affidato circa il dieci per cento delle gestioni commissariali in corso, con particolare riguardo alle emergenze derivanti da inquinamento ambientale e ad entrambe quelle connesse alla messa in sicurezza delle grandi dighe.

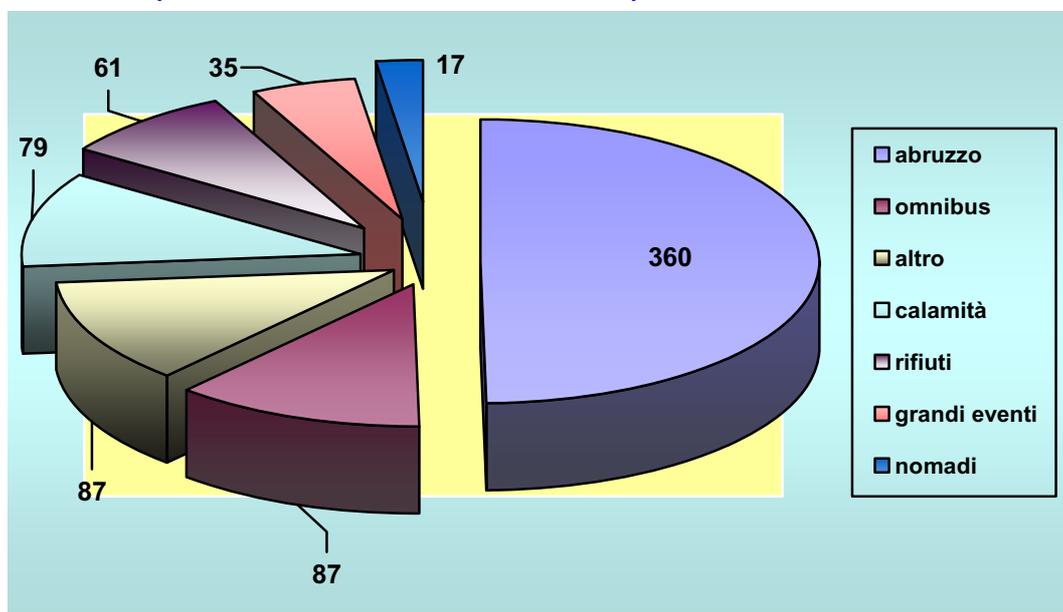
b) Personale e uffici

I commissari delegati operano mediante una vera e propria amministrazione dell'emergenza, la cui dimensione quantitativa non sempre è definita puntualmente nell'ordinanza di origine.

Le oo.PP.CC. del 2009 hanno previsto, complessivamente, l'impiego nell'amministrazione straordinaria di almeno 727 unità di personale, di cui la metà solo per fronteggiare l'emergenza abruzzese; si consideri, peraltro, che il dato è sottostimato, dato che numerose ordinanze non quantificano il personale di cui il commissario può avvalersi, imponendo solo un tetto finanziario; non si è considerato, inoltre, né il contingente di 700 militari che il Ministero della difesa è autorizzato ad impiegare per la vigilanza e la protezione degli insediamenti ubicati nei comuni abruzzesi colpiti dal terremoto in base all'o.P.C. n. 3755; né il

contingente di 150 unità delle forze di polizia di cui il commissario delegato può avvalersi, ai sensi dell'art. 6, comma 6, dell'o.P.C. n. 3738 (*omnibus*), per la sorveglianza dei cantieri allestiti nell'isola di La Maddalena per l'organizzazione del Vertice G8.

GRAF. 5. PERSONALE STRAORDINARIO PREVISTO DALLE O.P.C. DEL 2009 (RIPARTIZIONE PER TIPO DI O.P.C.). VALORI ASSOLUTI.



Per quanto concerne la composizione di questa robusta amministrazione dell'emergenza, un'eccellente esemplificazione è offerta dall'o.P.C. n. 3825, che ha previsto 41 assunzioni per fronteggiare l'emergenza atmosferica nella provincia di Messina, di cui: 15 unità di personale militare o civile, appartenente alla pubblica amministrazione, in posizione di comando o di distacco, in deroga alla normativa vigente in materia di mobilità; 10 unità con specializzazioni

tecniche, assunte con contratto di lavoro determinato; 5 unità, per finalità non specificate, assunte con contratto di collaborazione coordinata e continuativa e sulla base di una scelta di carattere fiduciario; una struttura di missione composta di 7 membri; altri 2 esperti e 2 unità di personale sempre scelti in base al criterio fiduciario.

Dal complesso delle ordinanze, emerge che i commissari delegati sono ordinariamente supportati da una composita platea di soggetti: personale amministrativo, anche di livello dirigenziale, già in servizio presso gli enti locali coinvolti nell'emergenza o presso altri enti pubblici, territoriali e non; personale scelto sulla base di criteri puramente fiduciari; personale scelto sulla base di comprovate competenze tecniche. Come s'è accennato, in secondo luogo, le ordinanze istituiscono sovente nuovi organismi volti a supportare, in diverso modo, l'azione commissariale: strutture di missione, strutture di supporto, comitati di indirizzo, commissioni tecniche, commissioni di garanzia, commissioni consultive, e così via.

Un aspetto interessante dell'amministrazione delle emergenze è la sua tendenza espansiva. È soprattutto nelle c.d. ordinanze *omnibus* che si rinviene, con frequenza, l'incremento del personale già impiegato in altre emergenze¹⁶ oppure la costituzione, a distanza di tempo dalla dichiarazione dello stato di emergenza, di strutture operative, il cui numero di membri può essere anche indeterminato¹⁷. Un caso particolare è costituito dall'o.P.C. n. 3741, connessa "agli eccezionali eventi avversi" che hanno colpito la regione Calabria all'inizio del 2009,

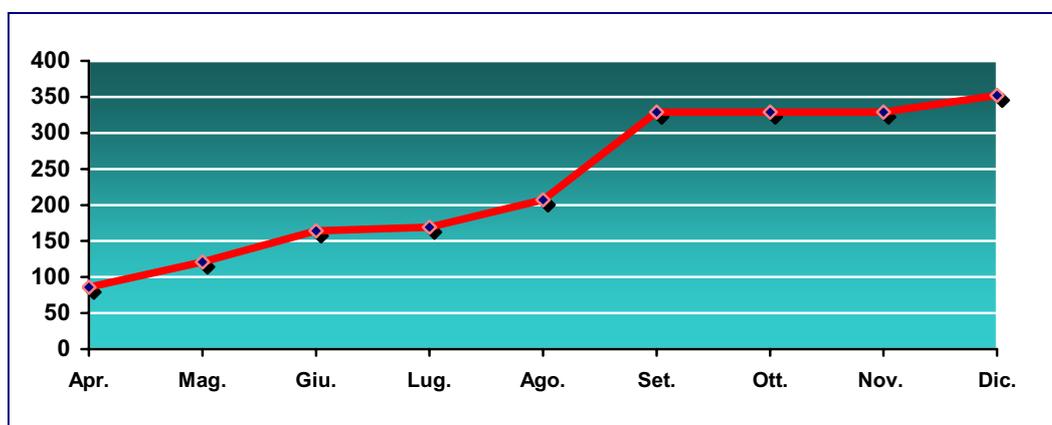
¹⁶ V., ad es., l'o.P.C. n. 3829.

¹⁷ V. L'o.P.C. n. 3791.

nella quale vengono bensì specificati natura e composizione dei c.d. *comitati di indirizzo*, ma al contempo si autorizza il commissario delegato a costituirne, su base provinciale, tanti quanti ne siano necessari.

La tendenza incrementale delle strutture emergenziali è particolarmente evidente nell'emergenza abruzzese. Il grafico seguente rappresenta con chiarezza questo fenomeno: tra aprile e dicembre dello stesso anno il personale impiegato a vario titolo nell'emergenza appare sostanzialmente quadruplicato.

**GRAF. 6. PERSONALE IMPIEGATO NELL'AMMINISTRAZIONE DI EMERGENZA
ABRUZZO (APRILE-DICEMBRE 2009)**



L'emergenza abruzzese è anche paradigmatica della panopia dei possibili organismi di supporto, talvolta di controllo, all'azione commissariale. Nel 2009, sono stati progressivamente istituiti: un *comitato di garanti*, al fine di supervisionare la gestione delle risorse da parte della struttura commissariale; una *commissione di garanzia*, per

quanto attiene al controllo di natura legale e contabile¹⁸; una *commissione internazionale*, anch'essa indefinita nella composizione, per la prevenzione degli eventi sismici mediante l'elaborazione di linee-guida per il futuro¹⁹; una struttura di supporto, costituita dal vice-commissario delegato e composta da personale del Ministero per i beni e le attività culturali, al fine di coadiuvare il commissario delegato nella messa in sicurezza del patrimonio culturale²⁰; una *commissione di esperti*, senza che ne sia specificato il numero di membri, costituita dal presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici, al fine di assicurare il necessario supporto tecnico all'attività di ricostruzione²¹; una *struttura di missione temporanea*, senza specificazione del numero di unità, operante a L'Aquila²²; una struttura tecnico-scientifica per supportare il commissario delegato nell'ambito del piano di interventi urgenti per il ripristino degli immobili pubblici, di cui all'art. 4, comma 1, lett. b, del d.l. 39/2009. A dicembre del 2009, con l'avvicendamento del commissario delegato, al personale precedentemente assunto si aggiunge - non si sostituisce - quello delle strutture costituite dal neo-commissario, ovvero: una *struttura tecnica di missione* ed una *commissione tecnico-scientifica* avente "il compito di prestare alta consulenza nella risoluzione dei problemi amministrativi, finanziari, contabili e di garanzia della trasparenza e della legalità"²³.

¹⁸ V. o.P.C. n. 3754.

¹⁹ V. o.P.C. n. 3757.

²⁰ V. o.P.C. n. 3761.

²¹ V. o.P.C. n. 3772.

²² V. o.P.C. n. 3782.

²³ V. o.P.C. n. 3833.

Oltre alle strutture di nuova costituzione, frequenti sono i casi di incremento dei membri di strutture precedentemente costituite o, in generale, della dotazione organica del commissario delegato. Si vedano, solo a titolo di esempio, le ordinanze n. 3803, in cui la struttura di supporto per la messa in sicurezza del patrimonio culturale viene aumentata di 8 unità, oppure l'o.P.C. n. 3772, che prevede altri tre consulenti nell'ufficio del consigliere giuridico ed altre 5 unità nella dotazione organica del commissario.

Oltre alle strutture e agli uffici istituiti *ad hoc*, le gestioni commissariali hanno poi ampia facoltà di avvalersi di una pluralità di uffici già esistenti e appartenenti ad altri enti e soggetti pubblici. Il commissario delegato può avvalersi, se del caso, degli uffici tecnici dei comuni, delle province e delle regioni interessate dall'emergenza; dei provveditorati interregionali alle opere pubbliche; di agenzie regionali; di società a capitale pubblico o misto (come le società gestori di servizi pubblici locali o la *Fintecna*), nonché di enti di ricerca finanziati dalla Protezione civile, quali lo *European Centre for Training and Research in Earthquake Engineering (Eucentre)* o il *Consorzio rete dei laboratori universitari di ingegneria sismica (ReLuis)*.

Infine, per l'attuazione degli interventi previsti, circa 35 ordinanze attribuiscono al commissario delegato il potere di nominare uno o più "soggetti attuatori"²⁴: non si tratta necessariamente di uffici pubblici, ma spesso di imprese private cui vengono appaltate le opere da realizzare.

²⁴ Può farsi solo una stima "di massima" del numero complessivo di soggetti attuatori previsti nelle 107 ordinanze del 2009. Dall'analisi testuale delle oo.PP.CC. ne risultano con certezza 52; invero, in 15 casi l'ordinanza prevede la nomina di "uno o più soggetti attuatori", senza specificarne il numero esatto.

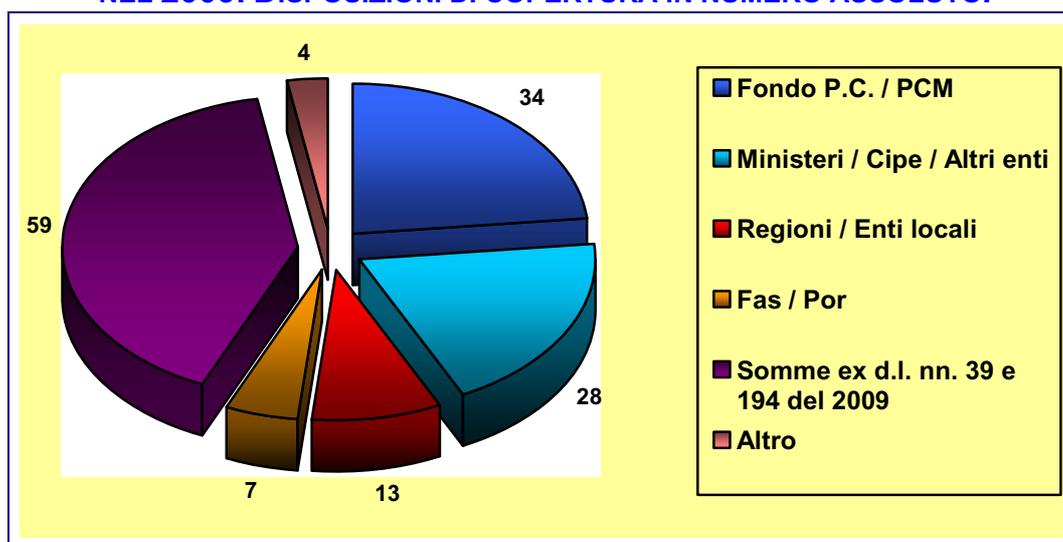
L'elemento ad un tempo più controverso e qualificante dei soggetti attuatori consiste nella facoltà, espressamente attribuitagli dall'ordinanza, di esercitare, sotto la supervisione ed il controllo del commissario, i poteri straordinari e derogatori.

LA FINANZA

Non è agevole ricostruire l'effettiva dimensione della spesa direttamente o indirettamente imputabile alla Protezione civile. Per gli interventi straordinari, infatti, le ordinanze attingono solo in parte al c.d. *Fondo di protezione civile* e agli altri fondi iscritti al bilancio del Dipartimento presso la Presidenza del Consiglio, ma, variamente, a risorse iscritte a bilancio di altri ministeri, di regioni o enti locali, a rifinanziamenti in corso d'anno, ai Fondi per le aree sottoutilizzate (FAS) od ai Programmi operativi regionali (POR), a fondi stanziati dal CIPE, a donazioni ed atti di liberalità, a contabilità speciali di protezione civile già aperte e variamente riutilizzate.

Il grafico che segue ricostruisce efficacemente questa varietà di approvvigionamento.

GRAF. 7. PERTINENZA DEGLI IMPEGNI DI SPESA CONTENUTI IN O.P.C. NEL 2009. DISPOSIZIONI DI COPERTURA IN NUMERO ASSOLUTO.



Ovviamente, la possibilità di impegnare queste somme ulteriori tramite o.P.C. – dacché comporta una variazione al bilancio dello Stato – necessita di una previa autorizzazione legislativa. Nella prassi, tale autorizzazione è quasi sempre contenuta in decreti-legge per emergenze ambientali, che hanno espressamente rinviato, quanto alle modalità per la loro attuazione, ad ordinanze di P.C. A seconda dei casi, oltre che mediante riassegnazioni di somme inizialmente destinate ad altro fine, la copertura finanziaria per i nuovi interventi può essere garantita anche per il tramite di nuove entrate (ad es., nuove lotterie).

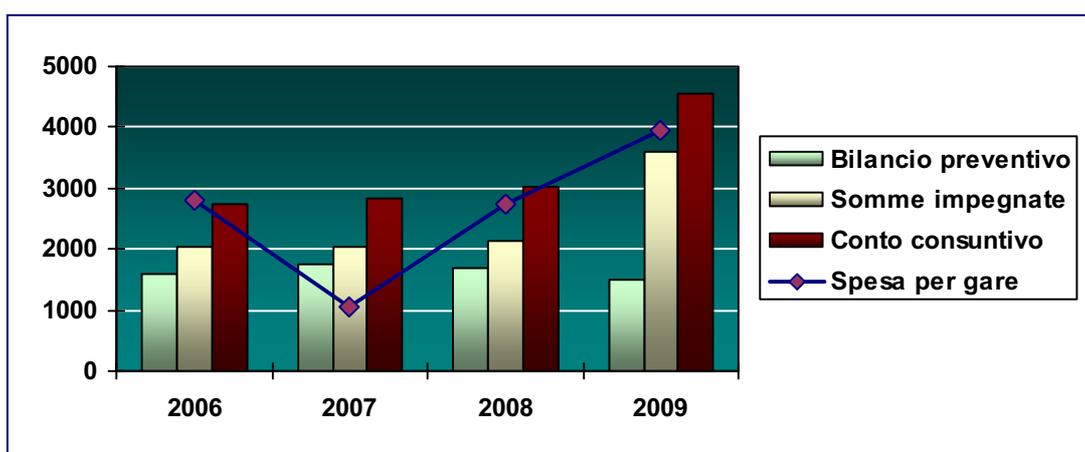
Inoltre, laddove i fondi da impegnare siano iscritti a bilancio di enti territoriali o fossero in origine destinati ad impieghi in regioni individuate – come i fondi per le aree sottoutilizzate – occorre, oltre all'autorizzazione legislativa, anche una previa intesa con l'ente interessato; del pari, ove si tratti di risorse di altri ministeri, si ricorre ad atti di concerto.

Non esistono forme di rendicontazione unitaria di tutte le risorse intermedie dalla protezione civile che permettano di ricostruire compiutamente l'ammontare complessivo di queste operazioni; a migliori risultati non conduce neanche il censimento delle singole ordinanze, dacché in almeno un caso su quattro le somme non sono quantificate con chiarezza o sono quantificate con mero rinvio ad altre fonti.

Gli unici dati che si possono presentare, per quanto parziali, sono quelli che si traggono dai bilanci preventivi e dal conto finanziario della Presidenza del Consiglio; cui si aggiungono i dati relativi alle somme

stanziare per le gare d'appalto, censite dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici.

GRAF. 8. BILANCI DELLA PROTEZIONE CIVILE. ANNI 2006-09.



N.B. Dati in milioni di euro.

Dai bilanci preventivi traspare essenzialmente il costo dell'attività "prevedibile" e ordinaria della Protezione civile. Quattro sono le voci di spesa più importanti: a) oltre un miliardo di euro è stabilmente destinato per contributi annuali alle regioni per l'ammortamento di mutui contratti per passati eventi calamitosi e, in minor misura, per l'organizzazione di "grandi eventi"; b) per la manutenzione dei mezzi aerei vengono stanziati annualmente circa 100 o 200 milioni; c) cifre dai 200 ai 300 milioni sono destinate a fondi c.d. "finalizzati", per la gestione di emergenze già in essere; d) circa 200 milioni (140 per il 2009) sono destinati al Fondo nazionale per la protezione civile, sfruttato essenzialmente per la prevenzione di incendi boschivi e per il monitoraggio di rischi naturali e antropici.

Le previsioni finali d'anno – ma è probabilmente una conseguenza ineliminabile dell'attività svolta dal Dipartimento – segnano non di rado valori anche doppi rispetto alle previsioni originarie; ed anzi, negli ultimi anni, ad una tendenza a contrarre gli stanziamenti di bilancio fa fronte l'opposta tendenza all'aumento delle spese finali rilevate a consuntivo.

Ad esempio, sempre ottimisticamente sottostimato è l'impegno per le "ricorrenti emergenze" di carattere naturale o antropico – che si attesta intorno ai 100 milioni di euro in sede di previsione e spesso in 500 milioni nei conti consuntivi – e, più in generale, l'impegno per spese in investimenti legate alle emergenze sul territorio. Del tutto fuori scala risulta poi il rapporto tra bilancio preventivo e conto consuntivo per il 2009: ma sul dato pesano 1.669 milioni di euro di rifinanziamento per l'emergenza Abruzzo.

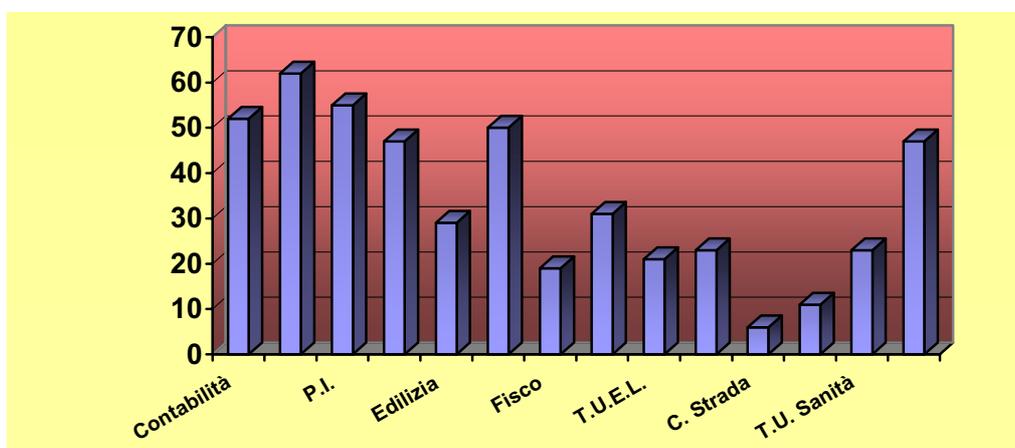
Veramente indicativo della reale incidenza delle attività di protezione civile è, infine, il dato sulle somme impiegate per le gare d'appalto: quasi quattro miliardi di euro nel 2009, circa il 5% delle complessive risorse mobilitate dal settore pubblico tramite appalti e commesse. Non deve sorprendere che le somme in oggetto siano spesso superiori a quelle che risultano impegnate in base ai bilanci: come già chiarito, le fonti di approvvigionamento sono varie e in buona misura non riconducibili alla Presidenza del Consiglio.

I POTERI EXTRA ORDINEM

In base all'art. 5, comma 5, della legge sulla Protezione civile, *“le ordinanze emanate in deroga alle leggi vigenti devono contenere l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare e devono essere motivate”*.

Ogni ordinanza contiene conseguentemente uno specifico articolo che elenca le deroghe di cui il commissario delegato è autorizzato a disporre. L'ampiezza del fenomeno, dunque, può essere rilevata statisticamente in modo sufficientemente accurato.

GRAF. 9. DEROGHE A DISCIPLINE GENERALI CONTENUTE NELLE 107 O.P.C. DEL 2009.



I dati, relativi a tutte le 107 o.P.C. emanate nell'anno 2009, sono veramente significativi.

Le deroghe investono sia la disciplina dell'attività "interna" della pubblica amministrazione (procedure contabili e finanziarie; organizzazione; disciplina del pubblico impiego; formazione della

volontà dell'amministrazione nel procedimento amministrativo; riparto di competenze amministrative tra enti); sia la disciplina delle attività "finali", queste ultime principalmente, ma non solo, legate alla realizzazione di opere e infrastrutture.

In linea di principio, come già chiarito in precedenza, l'esercizio del potere in deroga necessiterebbe "*di congrua esplicitazione motivazionale*", non essendo sufficiente il mero richiamo *per relationem* alle oo.PP.CC. che hanno previsto la derogabilità di norme di legge. In verità, nella prassi, un simile impianto motivazionale non si riscontra e restano eccezionali i casi in cui la giurisprudenza ha avuto modo di sindacare simili profili.

Anche i poteri commissariali *extra ordinem* sono frequentemente oggetto di correzioni e integrazioni, al pari di quanto si è evidenziato in materia organizzativa²⁵. L'ampliamento può riguardare, anzitutto, il novero delle disposizioni derogate, mediante novella dell'ordinanza originaria, contenuta in successive ordinanze attinenti alla stessa emergenza o tramite ordinanze *omnibus*.

In altri casi, non si ampliano i poteri straordinari, ma l'elenco di finalità, interventi od opere per cui essi sono fruibili dal commissario; a

²⁵ Nell'emergenza abruzzese, ad esempio, il nucleo delle disposizioni derogabili pareva individuato nell'art. 3 dell'o.P.C. n. 3753, emanata il giorno stesso della catastrofe. Nell'impianto derogatorio originario figurano disposizioni in materia di emergenza sanitaria ed igiene pubblica, contabilità, pubblico impiego e mobilità, espropriazioni, procedimento amministrativo, contratti pubblici. Nel corso dell'emergenza, tuttavia, a questo impianto sono andate ad aggiungersi norme in materia di turismo, disposizioni del T.U.L.P.S., l'integrale T.U. sull'edilizia, e, soprattutto, numerose leggi in materie attratte nella competenza regionale.

tal fine, le o.P.C. contengono un rinvio alle deroghe già disposte per gli interventi originari.

Non di rado queste integrazioni sono plurime e avvengono a breve distanza di tempo le une dalle altre; spesso vengono disposte a seguito di note e richieste provenienti dallo stesso commissario o dagli enti pubblici interessati. Si ingenera, per questa via, una perenne fluidità della disciplina e la continua dilatazione dei poteri d'emergenza, all'insorgere di nuove esigenze o anche per mere ragioni di opportunità gestionale, magari non adeguatamente valutate in origine.

Inevitabilmente, questo approccio, data la sua significativa portata quantitativa, solleva ulteriori problemi in ordine al rispetto al principio di legalità e incrina il principio di necessaria predeterminazione delle attribuzioni e dei fini affidati agli apparati amministrativi.

a) Attività strumentali in deroga

Sul primo dei due fronti sopra indicati, quello delle attività strumentali, è sistematica o comunque frequentissima la deroga:

- *alle norme e ai vincoli al reclutamento.* Sono strumentali alla costituzione, da parte del commissario, dell'"organizzazione parallela dell'emergenza", in forma organica o tramite consulenze esterne, di cui si è ampiamente dato conto in precedenza, con procedure estremamente rapide e snelle. Gli addetti sono costituiti da avventizi o comandati, reclutati con chiamata diretta strettamente fiduciaria; l'unico limite è quello numerico complessivo, ma talvolta anche questo resta

indeterminato, salvo il solo tetto imposto dalle somme messe a disposizione;

- *alle norme di contabilità.* Ogni ordinanza che regoli una situazione di “nuova emergenza” prevede sempre la costituzione di una contabilità speciale, a diretta disposizione del commissario. È poi parallelamente stabilita la deroga alla disciplina di cui al r.d. n. 2440 del 1923, recante *Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità dello Stato*, e al relativo regolamento di attuazione. Questo approccio può consentire di impegnare somme e di procedere a pagamenti con modalità sostanzialmente privatistiche, senza il controllo preventivo della Ragioneria generale e della Corte dei conti; come chiarito in precedenza, residuano solo i controlli interni (ad opera dello stesso Dipartimento della protezione civile o dei Comitati di rientro per l'ordinario da esso istituiti) e i controlli successivi delle Ragionerie territoriali;

- *alla disciplina del procedimento amministrativo.* Sono innanzitutto disposti abbreviamenti di tutti i termini previsti in via ordinaria nella fase dell'istruttoria procedimentale (ad es., in materia di pareri o valutazioni tecniche); in secondo luogo può essere ridotto o modificato il numero di enti o amministrazioni chiamati ad intervenire nella procedura; ancora – e si tratta forse dell'intervento più incisivo – vengono ridisegnate le modalità di convocazione, istruttoria e deliberazione in sede di conferenza dei servizi. Questo permette, almeno in linea di principio, di superare più agevolmente i dissensi resi da amministrazioni che

tutelano interessi primari (come l'ambiente, la tutela dei beni culturali e paesaggistici, la sanità, la sicurezza, ecc.).

- *al riparto di competenze tra enti e livelli di governo.* È generalmente ammessa la deroga alle competenze amministrative regionali e locali per affrontare gli stati d'emergenza, con assunzione delle relative responsabilità direttamente in capo ad organi statali. Tuttavia, a fronte del crescente ricorso alle ordinanze di protezione civile e per evitare una eccessiva compressione delle competenze costituzionalmente riconosciute, si ricorre spesso a soluzioni di compromesso: l'ordinario riparto e coordinamento di funzioni è sì derogato, ma ad esso si sostituiscono forme *ad hoc* di raccordo previste direttamente dalla singola o.P.C., in particolare tramite tecniche di concertazione e intesa, o nominando quale commissario delegato l'organo di vertice (sindaco, presidente della giunta regionale) dell'ente competente in via ordinaria all'attuazione degli interventi.

b) Attività finali in deroga

- *Disciplina degli appalti.* Quanto alle norme che regolano l'attività "esterna" delle pubbliche amministrazioni, il principale – ma non certo unico – alleggerimento procedurale di cui godono le strutture commissariali concerne la materia degli appalti. Come mostra il grafico 9, circa il 60% delle ordinanze contengono, in via diretta o *per relationem*, deroghe al c.d. Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 163 del 2006). È un profilo cruciale, intorno al quale si è aperto un dibattito amplissimo.

La dichiarata, eccessiva durata delle procedure ordinarie di affidamento costituisce la principale giustificazione per queste deroghe. Quest'ottica visuale, tuttavia, rappresenta una banalizzazione del problema. La disciplina vigente, di diretta estrazione comunitaria, contiene già previsioni *ad hoc* per far fronte a situazioni di particolare urgenza, che non consentano di rispettare i termini ordinari per la pubblicazione dei bandi, per la presentazione delle domande, per la stipula dei contratti e per i relativi controlli. Esse sono fissate negli artt. 57 e 221 del Codice e consentono senz'altro l'affidamento diretto a trattativa privata *“nella misura strettamente necessaria, quando l'estrema urgenza, risultante da eventi imprevedibili per le stazioni appaltanti, non è compatibile con i termini imposti”*.

Come era emerso con chiarezza già all'inizio di questo decennio, tuttavia, i presupposti per la dichiarazione dello “stato di emergenza” si sono progressivamente diluiti e si sono dimostrati molto meno stringenti di quelli richiesti dal diritto comunitario per accertare “l'estrema urgenza” e l’“imprevedibilità” dell'evento. La situazione ha perciò spinto la Commissione europea ad avviare una procedura di infrazione, a fronte della quale la Presidenza del Consiglio ha emanato un'apposita direttiva interpretativa il 22 ottobre 2004. Si stabiliva, in quella sede, che ad affidamento diretto si potesse procedere solo *“nell'ipotesi di assoluta eccezionalità dell'emergenza, da valutarsi in relazione al grave rischio di compromissione dell'integrità della vita umana”*; si escludeva, inoltre, che *“la concessione di eventuali proroghe possa essere giustificata da situazioni di inerzia o da ritardi, comunque determinatisi, nella realizzazione degli adempimenti necessari”*.

Sul punto è poi più volte intervenuta, con toni parimenti netti, l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici: *“L'affidamento di lavori mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di bando in deroga alla disciplina vigente in materia (art. 57 del d.lgs. 12 aprile 2006 n. 163), qualora consentito da un'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri c.d. “in deroga” per l'attuazione di interventi volti a fronteggiare un'emergenza dichiarata, deve comunque avvenire nel rispetto delle disposizioni comunitarie”* (Avcp, del n. 281 del 4 ottobre 2007).

Nonostante queste precisazioni, le o.P.C. continuano a presentare deroghe agli artt. 57 e 221 del codice degli appalti: tali disposizioni appaiono presumibilmente illegittime.

Nella sua Relazione per il 2009, l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici ha offerto dati molto precisi sulla portata concreta del fenomeno. Nell'ambito dell'emergenza Abruzzo, risultano realizzate ben 471 procedure di affidamento; di queste, solo 11 hanno seguito la procedura aperta, benché l'importo totale di queste ammonti al 63% dell'importo complessivo di tutte le gare espletate. Per gli appalti di maggiore rilievo, forse anche al fine di prevenire un forte contenzioso, si è preferito dunque non procedere a trattativa privata; ma una miriade di affidamenti (ovvero 460) sono stati invece disposti senza gara pubblica per appalti di un valore medio di un milione di euro.

Le deroghe al Codice degli appalti sono pervasive e non riguardano solo le trattative private. Tra l'altro, esse hanno investito: il diritto di accesso agli atti dei controinteressati; i requisiti soggettivi e oggettivi di qualificazione e partecipazione alle gare (come la capacità tecnica e finanziaria); i termini per bandi e avvisi; le garanzie e le cauzioni che

devono essere prestate da partecipanti e aggiudicatari; i criteri di selezione delle offerte; le attività di progettazione; la disciplina delle varianti in corso d'opera; la delicatissima materia dei subappalti; le procedure di collaudo; il *project financing*; il ricorso ad arbitrati.

In diverse occasioni, poi, si sono intaccati addirittura i sistemi di controllo, affidati all'Autorità di vigilanza. Queste verifiche operano *a posteriori* e non incidono sui tempi di svolgimento dell'appalto: la deroga, quindi, si dimostra affatto pertinente rispetto alle finalità di contenimento dei tempi.

Anche sul punto, si segnalano chiare prese di posizione dell'Autorità: *“il potere di deroga della normativa primaria, conferito ad autorità amministrative munite di poteri di ordinanza, sulla base di specifica autorizzazione legislativa, ha carattere eccezionale e presuppone l'esistenza di un ben individuato nesso di strumentalità tra lo stato di emergenza e le norme di cui si consente la temporanea sospensione. Per quanto attiene la deroga agli articoli di legge che disciplinano l'Autorità e le sue funzioni, ritenuto che solo il menzionato nesso di strumentalità tra situazione emergenziale e normativa derogata può giustificare la deroga alle norme primarie, non può ritenersi ammissibile la deroga alle norme relative all'azione di vigilanza dell'Autorità la quale, non emettendo pareri preventivi e/o vincolanti, non può rappresentare un ostacolo alla tempestività né compromettere la celerità dell'intervento amministrativo”* (Avcp, parere 27 novembre 2008)

Certamente severo il complessivo giudizio dell'Autorità di vigilanza sulle dinamiche che si sono finora descritte: *“Si rappresenta il timore che il sistematico ricorso a provvedimenti di natura emergenziale, celando l'assenza di adeguate strategie di intervento per la soluzione*

*radicale del problema, si risolve in una sistematica ed allarmante disapplicazione delle norme del codice degli appalti*²⁶.

- *Altre deroghe legate alla realizzazione di opere.* La deroga alla disciplina degli appalti pubblici non è di per sé sufficiente per garantire gli obiettivi di semplificazione nella realizzazione di opere ed altri interventi infrastrutturali. Occorre arricchire lo strumentario di poteri eccezionali a disposizione dei commissari, incidendo ampiamente sulla disciplina che regola sia le attività da svolgere a monte, sia a valle degli affidamenti.

Veramente significative, anzitutto, sono le deroghe al Codice dell'ambiente, che permettono di snellire o omettere le valutazioni di impatto (VIA) e di valutazione strategica (VAS), nella fase di programmazione e progettazione degli interventi: ciò accade non solo per le ordinanze legate a calamità naturali, ma anche in tema di "grandi eventi" e persino nelle ordinanze "nomadi"²⁷; a valle, poi, si possono elidere o indebolire le procedure di controllo e autorizzazione delle attività inquinanti, specie in relazione alla disciplina delle acque, al ciclo di gestione dei rifiuti e alla bonifica dei siti.

Più in generale, poi, le ordinanze prevedono frequenti deroghe alle leggi urbanistiche e alla disciplina dell'edilizia: l'approvazione dei

²⁶ A.v.c.p., *Relazione annuale 2009*, Roma, p. 170.

²⁷ V. ad. es., ord. 30 aprile 2009, n. 3759, *Ulteriori disposizioni urgenti per la realizzazione, nell'ambito del grande evento relativo al 150° Anniversario dell'Unità d'Italia, del Nuovo palazzo del cinema e dei congressi di Venezia*; e ord. 27 novembre 2009, n. 3828, *Ulteriori disposizioni urgenti di protezione civile per il contrasto e la gestione dell'afflusso di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea*.

progetti opera come immediata modifica al piano regolatore²⁸, senza necessità di approvazione consiliare e regionale, senza concedere agli interessati i termini per le opposizioni amministrative e al di fuori delle normali procedure autorizzatorie; la stessa disciplina degli espropri può sfuggire alla rigorosa scansione delle fasi previste dal testo unico n. 327 del 2001.

Questo insieme di elementi è particolarmente significativo perché chiarisce la natura degli interventi rimessi ai commissari delegati: non si tratta solo di adottare opere “tamponi”, in attesa del rientro all’ordinario; si avviano, invece, ampie fasi di programmazione e progettazione di lungo periodo. Ciò accade anche per le ordinanze che non affrontano emergenze legate a fenomeni naturali: è il caso dell’emergenza traffico nella Capitale, inizialmente destinata a cessare nel 2007, e invece più volte prorogata, sulla cui base sono state emanate, ad oggi, 326 ordinanze commissariali attuative, con le quali sono stati programmati tutti i recenti interventi relativi alla mobilità a Roma (metropolitane, parcheggi, sistema viario, ecc.), molti dei quali strutturalmente destinati a completarsi nell’arco di molti anni.

- *Altre deroghe.* Il quadro si completa con un ultimo ed eterogeneo insieme di deroghe, legato alle specificità dei singoli interventi previsti dal governo. È uno dei migliori indici della grande flessibilità ed

²⁸ È ricorrente la formula per cui il progetto definitivo approvato dal commissario “*sostituisce, ad ogni effetto, visti, pareri, autorizzazioni, concessioni di competenza di organi statali, regionali, provinciali e comunali, costituisce, ove occorra, variante agli strumenti urbanistici e comporta dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori*”.

adattabilità delle procedure emergenziali alle più varie finalità e situazioni.

A titolo d'esempio, le ordinanze "nomadi" contengono deroghe alle leggi di pubblica sicurezza e alle leggi sanitarie; le ordinanze sul traffico e la mobilità, al codice della strada; le ordinanze in materia archeologica, al Codice dei beni culturali e del paesaggio; le ordinanze Abruzzo, tra l'altro, alla materia del fisco e dei tributi, per garantire il rinvio o la sospensione dell'obbligo di versamento delle imposte.

CONCLUSIONI

Per legge o per prassi, le ordinanze di protezione civile, da strumenti emergenziali concepiti per far fronte a “calamità naturali e catastrofi”, sono divenute strumenti ordinari di regolazione e gestione di una serie atipica e aperta di interventi, la cui pronta e tempestiva attuazione assume un chiaro rilievo politico.

Può trattarsi di questioni – anche endemiche – che generano un diffuso disagio sociale (come l’immigrazione o la mobilità) o di situazioni – anche prevedibili con largo anticipo – in cui è in gioco il prestigio e l’immagine internazionale del Paese (i “grandi eventi” o la protezione dei grandi siti archeologici).

Per altro verso, è molto frequente che il ricorso a poteri *extra ordinem*, pur inizialmente giustificato da un contesto realmente eccezionale, si protragga poi per anni, generando casi di “stabilizzazione” della gestione emergenziale (come in materia di rifiuti).

Si assiste, dunque, a procedure d’urgenza per interventi i cui i connotati di eccezionalità o di imprevedibilità difettavano *ab origine* o sono progressivamente venuti meno, ma che gli Esecutivi, per ragioni varie, non hanno ritenuto di poter realizzare con le procedure ordinarie, considerate inadeguate o ingestibili. Questa prassi è stata in larga misura resa possibile dal *self-restraint* della magistratura amministrativa, che in nessun caso ha ritenuto di censurare dichiarazioni dello “stato di emergenza” disposte dal Consiglio dei ministri.

I dati raccolti nel documento chiariscono efficacemente quali siano le due principali implicazioni di questo complessivo approccio. Un primo effetto è quello di creare un modello procedurale e

organizzativo “ibrido”, in cui si compenetrano i caratteri della gestione ordinaria e di quella emergenziale. Un secondo effetto è quello di ingenerare una perenne instabilità e fluidità del tessuto normativo, che può costituire a sua volta occasione per fenomeni di arbitrio o di malcostume amministrativo.

a) L'ibridazione procedurale e organizzativa

Dinnanzi a situazioni di reale e assoluta urgenza, l'ordinamento può consentire deroghe amplissime ai sistemi di controllo dell'azione amministrativa, alle fasi procedurali tipiche, alle guarentigie procedurali a difesa dei privati e allo stesso riparto di competenze decisionali tra diverse autorità. Viceversa, in carenza di tali presupposti, simili innominate deroghe non possono essere ammesse, né vengono pretese, sia per ragioni di coerenza sistematica, sia perché comportano rischi gestionali eccessivi o possono generare reazioni conflittuali da parte dei soggetti (pubblici o privati) coinvolti.

Accade perciò che, in queste ipotesi, la gestione emergenziale (procedure e organizzazione) apparentemente soppianti, ma al tempo stesso concretamente imiti e si compenetri con l'amministrazione ordinaria, modificandone solo alcuni profili.

Varie sono le tecniche:

a) funzioni di competenza regionale o locale vengono attratte allo Stato, ma l'esproprio è solo formale: quale commissario delegato è infatti nominato un esponente dell'amministrazione territoriale (ad es., il presidente o un assessore della regione interessata). Lo stesso approccio, *mutatis mutandis*, si segnala nella nomina dell'amministratore delegato della concessionaria autostradale a

commissario per l'emergenza traffico in Veneto; o del direttore generale della prevenzione del Ministero della salute a commissario per la pandemia influenzale (H1N1): da un punto di vista sostanziale, la dichiarazione dello stato di emergenza diviene uno strumento per integrare con poteri straordinari le attribuzioni degli enti o dei soggetti competenti in via ordinaria;

b) viene istituita un'organizzazione di missione *ad hoc*, formalmente distinta dagli uffici ordinari e ad essi sovrapposta, ma vengono poi previsti vari meccanismi di raccordo: la possibilità per il commissario di fare ricorso all'"avvalimento" di uffici esistenti, specie verso enti o organi con competenze tecniche, provveditorati o società pubbliche; per altro verso, i nuovi uffici emergenziali possono essere, in tutto o in parte, composti da funzionari e personale pubblici, già impiegati nelle materie, negli ambiti e nei settori oggetto di intervento;

c) le funzioni e i poteri di iniziativa, istruttoria e decisione sono apparentemente accentrati in capo alla Presidenza del Consiglio, al Dipartimento della protezione civile e ai commissari nominati; in concreto, tuttavia, si rileva un'intensa attività endoprocedimentale, che precede e segue l'emanazione delle ordinanze, che rivela l'esistenza di ampie (e spesso lunghe) fasi di coinvolgimento, coordinamento e intesa tra autorità e organismi pubblici e privati, molto simile a quanto accade nelle procedure ordinarie. Queste attività, del resto, dimostrano l'effettivo ampio anticipo con cui sono previsti o addirittura programmati gli interventi o gli eventi oggetto delle ordinanze d'emergenza, e come queste siano sovente il frutto di una contrattazione meditata tra le varie autorità ed i diversi livelli di governo interessati;

d) gli organi di controllo come la Corte dei conti, la Ragioneria generale dello Stato o l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici sono estromessi, ma vengono previsti nuovi organi di controllo; questi possono essere *ad hoc*, come nel caso abruzzese, che ha visto l'istituzione di comitati e commissioni di garanti per supervisionare la gestione delle risorse; ovvero essere previsti in via generale, come i Comitati per il rientro nell'ordinario.

b) L'instabilità del tessuto regolatorio

Raramente allo stato di emergenza si accompagna l'emanazione di una sola ordinanza di protezione civile. Come evidenziano i dati segnalati nel testo, nel 2009, per ogni ordinanza emanata per fronteggiare una "nuova" emergenza, se ne conta almeno un'altra di modifica, integrazione o proroga relativa ad una gestione emergenziale già in essere; ben 16 ordinanze, inoltre, hanno contenuto *omnibus*, e ognuna di esse ha introdotto correttivi, più o meno puntuali, anche a venti o venticinque precedenti atti.

In parte, il fenomeno può trovare giustificazione in termini fisiologici, con la necessità di seguire l'evoluzione della situazione emergenziale e di predisporre i necessari adeguamenti. In altra parte, sembra trovare ragione in carenze di preventiva programmazione dei tempi e delle risorse umane e finanziarie, realmente necessarie per la gestione dell'evento od il superamento dell'emergenza.

L'ampiezza, la frequenza e le modalità procedurali con cui vengono disposti i correttivi, tuttavia, sembrano piuttosto legate a una dinamica strutturale e consapevole.

Una volta istituita una nuova gestione emergenziale, i dati attestano pressoché stabilmente l'insorgere di una tendenza

espansiva, rilevante su almeno quattro piani: dimensionale (numero di addetti, uffici di nuova istituzione, organi e soggetti attuatori di cui il commissario può avvalersi, ecc.); temporale (proroghe, solitamente annuali, reiterate per lunghi periodi); funzionale (aumento degli interventi, degli obiettivi, dei compiti, degli ambiti di azione inizialmente previsti e assegnati al commissario); e, infine, sul piano delle attribuzioni e dei poteri straordinari concessi (ampliamento delle deroghe a discipline generali).

Questo fenomeno può assumere, caso per caso, proporzioni diverse ed essere realizzato attraverso tecniche diverse.

Per correttivi di dimensione modesta, si adottano ordinanze *omnibus*. L'iniziativa, in questi casi, proviene solitamente dal basso: sono i singoli commissari (o gli enti, spesso locali, interessati) che, tramite note istituzionali, fanno pervenire al Dipartimento della protezione civile le loro richieste (ad esempio, l'ampliamento dell'ufficio stampa, con l'aggiunta di un nuovo giornalista); le varie richieste accolte (dieci o venti per volta) vengono quindi raggruppate e, a scadenze regolari, confluiscono in un unico provvedimento autorizzatorio.

Per interventi di portata maggiore oppure che incidono su gestioni emergenziali di particolare peso e rilievo politico, si ricorre, invece, ad ordinanze di modifica *ad hoc*, che hanno ad oggetto singoli interventi. Spesso può trattarsi di correttivi che implicano significativi impegni economici, o un profondo ripensamento degli interventi preventivati o delle finalità generali che la gestione emergenziale deve perseguire. Basti riflettere sulla sorte delle gestioni emergenziali nel campo dei rifiuti: nate per adottare misure "tamponi", sono poi divenute strumenti di lungo periodo, per programmare e gestire stabilmente e per anni il ciclo di smaltimento

rifiuti in determinate aree del Paese, adottando scelte di lungo periodo, surrogandosi agli enti competenti in via ordinaria.

Questa prassi realizza una perenne instabilità del tessuto e del sistema di regole in cui operano le gestioni emergenziali con un costante sacrificio del principio di legalità. I mezzi, i fini e i limiti dell'azione amministrativa non sono previsti e imposti da una fonte superiore o quantomeno stabile, che funga da parametro e punto di riferimento della legittimità dei provvedimenti e dei comportamenti assunti. Essi possono essere, viceversa, costantemente adeguati alle necessità del caso o alle richieste dei soggetti interessati, in una logica di continua disponibilità e contrattabilità delle regole.

Ciò accade con controlli esterni solo deboli o indiretti, sia sul versante parlamentare (dacché, a differenza dei decreti legge, le ordinanze di protezione civile non sono oggetto di scrutinio da parte delle Camere); sia amministrativo (dato che le gestioni commissariali operano tramite contabilità speciali sottratte al controllo della Ragioneria generale e della Corte dei conti); sia giurisdizionale (vista la ritrosia dei giudici a sindacare le scelte adottate dalla Presidenza del Consiglio o le singole ordinanze commissariali).

È probabilmente proprio questa straordinaria flessibilità e adattabilità dello “strumento ordinanza”, assieme alla libertà da vincoli e condizionamenti esterni, che ne ha determinato il crescente utilizzo, anche al di fuori dei suoi confini naturali, e che al tempo stesso ha condotto le gestioni commissariali ad agire in una terra giuridica connotata da eccessiva discrezionalità e al di fuori della necessaria ortodossia amministrativa.