



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

MEMORIA DELLA CORTE DEI CONTI CONCERNENTE “LE PROPOSTE DI LEGGE C. 589 TRANCASSINI E C. 647 BRAGA, RECANTI MODIFICHE AL CODICE DELLA PROTEZIONE CIVILE, DI CUI AL DECRETO LEGISLATIVO 2 GENNAIO 2018, N. 1, E ALTRE NORME IN MATERIA DI GESTIONE DELLE EMERGENZE DI RILIEVO NAZIONALE E PER LA DISCIPLINA ORGANICA DEGLI INTERVENTI DI RICOSTRUZIONE NEI TERRITORI COLPITI DA EVENTI EMERGENZIALI DI RILIEVO NAZIONALE”

COMMISSIONE 8^A (AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI) DELLA CAMERA DEI DEPUTATI



Ottobre 2023



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

MEMORIA DELLA CORTE DEI CONTI CONCERNENTE “LE PROPOSTE DI LEGGE C. 589 TRANCASSINI E C. 647 BRAGA, RECANTI MODIFICHE AL CODICE DELLA PROTEZIONE CIVILE, DI CUI AL DECRETO LEGISLATIVO 2 GENNAIO 2018, N. 1, E ALTRE NORME IN MATERIA DI GESTIONE DELLE EMERGENZE DI RILIEVO NAZIONALE E PER LA DISCIPLINA ORGANICA DEGLI INTERVENTI DI RICOSTRUZIONE NEI TERRITORI COLPITI DA EVENTI EMERGENZIALI DI RILIEVO NAZIONALE”

COMMISSIONE 8^A (AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI)
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

Ottobre 2023

Indice

	Pag.
Le proposte di legge all'esame del Parlamento	3
L'AC 589 recante "Modifiche al codice della protezione civile, di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, e altre norme in materia di gestione delle emergenze di rilievo nazionale"	4
L'AC 647 recante "Deleghe al Governo per la disciplina organica degli interventi di ricostruzione nei territori colpiti da eventi emergenziali di rilievo nazionale e per l'adozione di un testo unico delle disposizioni"	14
Lo schema di d.d.l. di iniziativa governativa in materia di ricostruzione post calamità	19
Gli esiti dei controlli della Corte dei conti in tema di protezione civile e di interventi in tema di ricostruzione e prevenzione	22
Considerazioni finali	27
Allegato A	29

1. Le proposte di legge all'esame del Parlamento

La Corte dei conti è chiamata ad esprimere le proprie valutazioni su due proposte di legge di iniziativa parlamentare, relative alla materia della protezione civile e della ricostruzione nei territori colpiti da eventi emergenziali di rilievo nazionale.

Punto di partenza di entrambe le proposte di legge è la constatazione della particolare fragilità del nostro territorio per la concorrenza di cause endogene, soprattutto geologiche, ed esogene, dovute al cambiamento climatico; da tale constatazione, le due proposte di legge traggono lo spunto per proporre una riscrittura delle norme in tema di protezione civile, con riferimento l'una sia alla fase dell'emergenza che a quella della ricostruzione (AC 589) e l'altra con esclusivo riguardo alla fase della ricostruzione (AC 647).

La differenza tra le due proposte, peraltro, non è limitata ai relativi contenuti - atteso che, come anticipato, la seconda ha ad oggetto solo la fase della ricostruzione e non anche quella dell'emergenza - ma attiene anche alla tecnica normativa utilizzata.

Difatti, mentre l'AC 589 utilizza la tecnica della novella, finalizzata innanzi tutto a integrare con le nuove disposizioni il tessuto normativo del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, così detto Codice della protezione civile, accompagnando la novella con poche ulteriori norme poste al di fuori del medesimo Codice, relative al tema della ripresa economica e produttiva, l'AC 647 adotta la tecnica della delega, al fine di pervenire ad una revisione generale della normativa in tema di ricostruzione.

Al di là delle accennate differenze, deve prendersi atto della identica e meritoria attenzione rivolta dal Parlamento alla materia degli eventi emergenziali di rilievo nazionale e alle problematiche inerenti la ripresa delle attività sociali ed economiche nei territori colpiti da tali calamità; al contempo, non può non evidenziarsi come alla necessità - cui tali provvedimenti rispondono - di regolare la fase delle emergenze deve accompagnarsi una ancor maggiore attenzione, sia normativa che amministrativa, al momento della prevenzione, che non può prescindere da un'attenta gestione del territorio, finalizzata ad impedire il sorgere dei fenomeni emergenziali (così da limitare gli ingenti danni sociali oltre che economici che ne derivano) attraverso un'attenta vigilanza sull'attività edilizia pubblica e privata ed una costante tutela dell'ambiente.

La diversità non solo di oggetto - solo parzialmente coincidente - ma anche di strumentazione normativa (novellazione e introduzione di nuove norme, da un lato, decretazione delegata, dall'altro), suggeriscono un'analisi diversificata dei due provvedimenti, così da evidenziarne le caratteristiche e le peculiarità.

2. L'AC 589 recante "Modifiche al codice della protezione civile, di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, e altre norme in materia di gestione delle emergenze di rilievo nazionale"

L'AC 589 si prefigge di dettare una disciplina normativa che garantisca unitarietà, velocità ed efficienza a tutti i processi decisionali necessari al superamento della fase emergenziale e, successivamente, a quelli connessi alla fase di ricostruzione e ripresa economica e produttiva.

In particolare, oggetto del provvedimento sono le emergenze di cui all'art. 7, comma 1, lettera c), del già citato Codice della protezione civile (D.Lgs. 1/2018) e, cioè, le "emergenze di rilievo nazionale connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità o estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo".

I nove articoli che compongono la proposta sono suddivisi in due Capi.

Il Capo I è relativo alla gestione dell'emergenza mentre il Capo II reca disposizioni per la ripresa economica e produttiva dei territori colpiti.

I due capi differiscono non solo per l'oggetto ma anche per la metodologia utilizzata: infatti, mentre i cinque articoli del Capo I contengono la novellazione del decreto legislativo n. 1 del 2018, il Capo II contiene norme in tema di ripresa economica e produttiva dei territori colpiti da tali emergenze che sono poste al di fuori del citato decreto legislativo.

In particolare, mentre l'art. 1 individua l'ambito e l'oggetto del Capo I (che, come anticipato, è quello di cui all'art. 7, comma 1, lettera c), del già citato Codice della protezione civile), gli articoli dal 2 al 5 provvedono alla riscrittura degli articoli dal 24 al 27 del medesimo Codice (con riunione delle disposizioni attualmente contenute negli articoli 24 e 25 del Codice e conseguente abrogazione di quest'ultimo).

2.1. Modifiche organizzative in tema di governance

Una prima novità consiste nella stabilizzazione della previsione della possibilità, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, di delegare le funzioni in tema di protezione civile ad un Ministro con portafoglio o ad un Sottosegretario di Stato alla medesima Presidenza del Consiglio dei ministri.

A questa prima innovazione si accompagna il consolidamento delle attribuzioni del Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri cui, successivamente alla deliberazione dell'emergenza di rilievo nazionale, viene affidata tutta la gestione dell'emergenza, con facoltà di avvalersi, eventualmente, di ulteriori commissari delegati (nuovo testo dell'art. 24, commi 1 e 3, del Codice).

Il Capo del Dipartimento della protezione civile, ai sensi del nuovo testo dell'art. 24, comma 6, del Codice, ha la facoltà di nominare commissari delegati.

Il nuovo testo introduce però una nuova disposizione, volta a consentire al Presidente del Consiglio dei ministri di emanare ulteriori ordinanze - diverse, dunque, da quelle rientranti nella competenza del Capo del Dipartimento - finalizzate a evitare situazioni di pericolo o maggiori danni alle persone o alle cose.

Da queste disposizioni emerge un chiaro disegno volto a consolidare la natura amministrativa dell'attività di gestione delle emergenze, inserendola ancor di più in un quadro ordinamentale consolidato, con il vantaggio di limitare gli aspetti derogatori rispetto al sistema.

Un'ulteriore importante novità riguarda la dimensione temporale dello stato d'emergenza: la durata massima viene dimezzata, passando da 12 a 6 mesi; la prorogabilità del medesimo stato di emergenza viene ridotta da 12 a 6 mesi (nuovo testo dell'art. 24, comma 2, del Codice); il termine per l'adozione dell'ordinanza volta a favorire il rientro nell'ordinario (l'ordinanza, cioè, finalizzata a disciplinare il subentro dell'ente locale territorialmente competente in via ordinaria nei compiti di coordinamento degli interventi di ripristino e di ricostruzione conseguenti all'evento, che si rendono necessari successivamente alla scadenza del termine di durata dello stato di emergenza - nuovo testo dell'art. 26, comma 1, del Codice), viene ridotto da 30 a 10 giorni.

Di particolare rilievo sono le abrogazioni, recate dalla proposta di legge in esame, di alcune previsioni contenute nel vigente comma 1 dell'art. 26.

In particolare, la nuova formulazione del citato articolo non conterrebbe la previsione secondo la quale le norme derogatorie dettate con l'ordinanza volte a favorire il rientro nell'ordinario a seguito della fine dell'emergenza di rilievo nazionale devono comunque rispettare i principi generali dell'ordinamento giuridico e le norme dell'UE, né quella che consente all'ordinanza stessa di disporre in merito alla riduzione di termini analiticamente individuati e all'eventuale rimodulazione del piano degli interventi nei limiti delle risorse disponibili.

Inoltre, non risulta riprodotta la previsione - in tema di rientro nell'ordinario - contenuta nel comma 6 del vigente art. 24 (il cui testo non viene riprodotto nella nuova formulazione risultante dalla novella), secondo cui "alla scadenza dello stato di emergenza, le amministrazioni e gli enti ordinariamente competenti (...) subentrano in tutti i rapporti attivi e passivi, nei procedimenti giurisdizionali pendenti (...)", con la precisazione che tali disposizioni trovano applicazione nelle sole ipotesi in cui i commissari delegati "siano rappresentanti delle amministrazioni e degli enti ordinariamente competenti ovvero soggetti dagli stessi designati".

Tra tutte le ricordate innovazioni, pare opportuno soffermarsi su quella che esclude il richiamo all'inderogabilità dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'UE.

Pare opportuno richiamare, a tal proposito, l'attenzione del Legislatore sulla possibile difformità della disposizione rispetto al carattere rigido della nostra Costituzione, che prevede e tipizza solo alcuni atti di necessità e di urgenza, segnatamente nell'art. 78, ed inoltre prevede diverse riserve assolute di legge in alcune materie, nelle quali non può riconoscersi potere derogatorio a fonti subordinate.

Pertanto, viene generalmente accolta la tesi che individua dei limiti costituzionali al potere di ordinanza, e che trova avallo in alcune pronunce della Corte costituzionale.

Infatti, la Corte costituzionale è più volte intervenuta sulla legittimità costituzionale di queste ordinanze, enucleando infine una serie di principi che le stesse devono rispettare per essere riconosciute conformi a Costituzione¹.

Esse devono quindi avere un'efficacia temporale limitata al permanere dello stato di necessità, devono essere adeguatamente motivate in ordine ai presupposti di azione, devono ricevere adeguata pubblicità, devono essere conformi ai principi generali dell'ordinamento giuridico - ivi compresi quelli dell'ordinamento europeo transitati in quello nazionale attraverso l'art. 11 Cost. - e ai principi costituzionali, non possono operare in materie coperte da riserva assoluta di legge².

Di particolare interesse è la previsione contenuta al comma 2 del nuovo testo dell'art. 26, ai sensi della quale l'ordinanza in questione dispone la chiusura della contabilità speciale intestata al Capo del Dipartimento della protezione civile e delle contabilità speciali intestate ai commissari delegati, laddove istituiti, a meno che non si tratti di sindaci dei comuni colpiti dall'emergenza.

Le risorse residue giacenti sulle suddette contabilità speciali sono riassegnate al bilancio dello Stato e successivamente trasferite a contabilità speciali intestate ai sindaci dei comuni colpiti dall'emergenza per gli interventi ancora da realizzare nei rispettivi territori.

Ciò a differenza di quanto previsto dal testo vigente (art. 26, comma 2, del Codice) ove si prevede che l'ordinanza di cui al comma 1 individua l'autorità che, fino alla scadenza della proroga della contabilità speciale (consentita dal comma 5 dell'art. 27), è autorizzata alla gestione della medesima contabilità speciale.

In relazione alla citata proroga, il nuovo testo mantiene la possibilità di prorogare la durata della contabilità speciale (prevista dal comma 5 dell'art. 27) ma integra il testo vigente precisando che il periodo di proroga non può comunque essere superiore a trentasei mesi dalla scadenza del termine dell'emergenza inizialmente individuato; una

¹ Le principali pronunce in materia sono la n. 8/1956 e la n. 26/1961, entrambe disponibili su www.cortecostituzionale.it. Si veda anche Corte Cost. n. 4/1977, in Foro amm, 1978, I, p. 687.

² "Nelle materie coperte da riserva assoluta di legge, non è ammissibile alcun atto amministrativo dal contenuto difforme dalle previsioni costituzionali, e sarebbe illegittima la disposizione di legge che attribuisse il potere di adottarlo. Nelle materie coperte da riserva relativa di legge, è ammissibile l'attribuzione di poteri amministrativi dal contenuto integrativo rispetto alle disposizioni di legge, purché la legge fornisca criteri idonei a limitare la discrezionalità degli organi titolari dei poteri" (Corte Cost., n. 26/1961).

volta terminata la fase dell'emergenza vera e propria, viene previsto il trasferimento di pieni poteri per il ripristino e la ricostruzione ai sindaci dei comuni colpiti.

Il nuovo art. 26-*bis* del Codice - introdotto dalla proposta di legge in esame - dispone, infatti, che alla scadenza in questione, con l'ordinanza poc'anzi menzionata (cioè, quella di cui all'art. 26, comma 1) è disposto il trasferimento di tutte le funzioni relative alle attività di ripristino e di ricostruzione pubblica e privata ai sindaci dei comuni colpiti dall'evento emergenziale.

Viene altresì stabilito che, per tali fini, i sindaci hanno facoltà di provvedere all'esecuzione di opere pubbliche o di pubblica utilità nelle forme e con i poteri previsti dal testo unico in materia di espropriazione per pubblica utilità (d.P.R. 327/2001).

2.2. Modifiche in tema di rapporti con gli organi di governo provinciali e regionali

Sempre sul piano costituzionale, appare opportuno richiamare l'attenzione del Legislatore sull'abrogazione di parte del vigente testo del comma 1 dell'art. 24 del Codice ove si prevede che, al verificarsi della calamità, la proposta di deliberare lo stato di emergenza è preceduta da una valutazione svolta dal Dipartimento della protezione civile sulla base dei dati e delle informazioni disponibili e in raccordo con le Regioni e le Province autonome interessate.

Parimenti, occorre richiamare l'attenzione del Legislatore in ordine alla proposta di modifica (apportata al medesimo comma 1 dell'art. 24 che nel testo attuale, con riferimento alla richiesta di deliberare lo stato di emergenza, prevede che la stessa possa essere avanzata sia dal Presidente della Regione che della Provincia autonoma interessata) con la quale viene eliminato il riferimento alle Province autonome, limitando il potere di richiesta al solo Presidente della Regione.

Il coinvolgimento delle Province autonome viene allo stesso modo eliminato dal procedimento di emanazione delle ordinanze di protezione civile che, in virtù del nuovo testo dell'art. 24, comma 3, sono emanate acquisita la sola intesa delle Regioni territorialmente interessate e non anche delle Province autonome.

Sul punto, pare opportuno ricordare che ai sensi dell'attuale formulazione dell'art. 116, secondo comma, Cost., sono le due Province autonome di Trento e Bolzano che costituiscono la Regione autonoma del Trentino-Alto Adige (peraltro, la Provincia di Trento).

Le Province sono enti distinti e autonomi rispetto alla Regione: ad esse sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo la disciplina statutaria (art. 3, secondo comma, dello Statuto): in particolare, entrambe le Province sono titolari di competenza primaria nelle materie oggetto dei due provvedimenti in esame.

Ne consegue, che la Regione e le due Province (in quanto enti autonomi dotati di poteri politico-legislativi di pari valore e forza, anche se svolti nell'ambito delle rispettive

competenze) si pongono sullo stesso piano nei loro reciproci rapporti, nei confronti dello Stato e delle altre regioni.

Sul punto si evidenzia, inoltre, la proposta soppressione degli attuali commi 2 e 7 dell'art. 24, che prevedono, rispettivamente, l'individuazione da parte del Consiglio dei ministri, sulla base di una relazione del Capo del Dipartimento della protezione civile - a seguito della valutazione dell'effettivo impatto dell'evento calamitoso, effettuata congiuntamente dal Dipartimento della protezione civile e dalle Regioni e Province autonome interessate - delle ulteriori risorse finanziarie necessarie per il completamento delle attività della "prima fase di emergenza" (comma 2) e l'emanazione di una direttiva volta a disciplinare le procedure istruttorie propedeutiche all'adozione della deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale e i relativi adempimenti di competenza dei Presidenti delle Regioni e Province autonome e del Capo del Dipartimento della protezione civile (comma 7).

A tal proposito, oltre a richiamare quanto sopra accennato con riferimento alle competenze delle Province autonome, si ricorda che, nell'ambito della normativa sulla ricostruzione delle zone colpite da eventi sismici, nella sentenza n. 246 del 2019 della Corte costituzionale sono riepilogati gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale in merito all'intreccio di competenze, alla possibile chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative, al ruolo trasversale della competenza statale e alla necessità del coinvolgimento regionale.

In particolare, la sentenza n. 246 ha precisato che "la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato, deve prevedere un idoneo coinvolgimento delle Regioni: da una parte, la chiamata in sussidiarietà a livello centrale di funzioni amministrative in materia di protezione civile in caso di emergenza di rilievo nazionale richiede il rispetto del principio di leale collaborazione; dall'altra parte, tale necessario coinvolgimento viene in rilievo anche perché l'avvio della ricostruzione incrocia altresì la competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio".

La Corte costituzionale, con la ricordata pronuncia, richiama precedenti sentenze in cui era stato evidenziato come con la riforma del titolo V della Costituzione la protezione civile è stata prevista tra le materie di potestà legislativa concorrente³, riservando allo Stato la sola determinazione dei principi fondamentali, con la

³ In materia di protezione civile, la Corte costituzionale ha ribadito le naturali connessioni con alcune materie di competenza esclusiva statale e ha ritenuto legittimo che lo Stato possa emanare una normativa, alla luce della particolare significatività dei "principi fondamentali" che giustificano, in caso di urgenza, l'intervento unitario del legislatore statale determinato da eventi di natura straordinaria, anche mediante l'adozione di specifiche ordinanze, autorizzate a derogare, in presenza di determinati presupposti, alle stesse norme primarie. La Consulta ha, infatti, ritenuto che le previsioni in materia di stati di emergenza e potere di ordinanza sono espressive di un principio fondamentale della materia della protezione civile, sicché deve ritenersi che esse delimitino il potere normativo regionale (cfr. sentenza n. 284 del 2006). Non mancano, inoltre, riflessioni, da parte della dottrina costituzionalista, favorevoli alla cosiddetta "costituzionalizzazione delle emergenze", tale che possa fornire copertura costituzionale anche ad interventi non legislativi.

conseguenza che i poteri legislativi e amministrativi, già attribuiti allo Stato, possono trovare attuazione esclusivamente in forza della chiamata in sussidiarietà e che la gestione degli stessi deve essere improntata al principio di leale collaborazione.

In attuazione di tale principio, il coinvolgimento delle Regioni è previsto in generale dal codice della protezione civile del 2018, che, in linea di continuità con la legge n. 225 del 1992, contiene, in plurime disposizioni, ripetuti momenti di collegamento con le Regioni (nonché con le Province autonome di Trento e di Bolzano).

La Corte ricorda che il “tipico coinvolgimento delle Regioni, in attuazione del principio di leale collaborazione, che governa sia la chiamata in sussidiarietà a livello statale, sia l’intreccio delle materie, nella fattispecie, di competenza concorrente, si colloca quindi a livello di codeterminazione di numerosi atti, specificandosi pertanto nella prescrizione della previa intesa, prevista infatti altresì da numerose (...) norme del codice. (...) Ma sono possibili anche altri moduli partecipativi, meno coinvolgenti, quali il mero raccordo (...) o il parere della Regione interessata”.

Sulla necessità di rispettare il principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo, quando interviene, tra l’altro, la competenza concorrente nella materia “protezione civile”, rileva, altresì, quanto stabilito dalla sentenza n. 56 del 2019 della Corte costituzionale⁴.

2.3. Modifiche ed abrogazioni

Tra le numerose altre norme attualmente contenute nell’art. 25 e che non risultano riprodotte nel nuovo testo, si segnalano quelle relative alle modalità di emanazione delle ordinanze di protezione civile (nel nuovo testo del comma 4 dell’art. 26 non si fa più riferimento alla pubblicazione in Gazzetta ufficiale e alle forme di pubblicità previste dall’art. 42 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33) e quelle che, ai fini della tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo avverso le ordinanze di protezione civile e i consequenziali provvedimenti commissariali nonché altri atti da emanarsi ai sensi dell’art. 25, rinvia alla disciplinata contenuta nel codice del processo amministrativo; in entrambi i casi, si segnala l’opportunità di un’attenta riflessione sulle conseguenze di tali abrogazioni.

⁴ Nella citata sentenza n. 56 del 2019, la Corte costituzionale afferma che “se è vero infatti che la tesi della resistente (l’Avvocatura dello Stato) trova un riferimento nella citata sentenza n. 21 del 2010 (come del resto nelle successive sentenze n. 77 del 2013 e n. 183 del 2012), secondo cui la competenza statale sulla «sicurezza» comprende la tutela dell’incolumità delle persone (anche a prescindere dalla funzione di prevenzione dei reati), si deve riconoscere che la disciplina del comma 1080 (della legge 27 dicembre 2017, n. 205, recante “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020”, impugnata dalla Regione Veneto), interseca in modo rilevante, oltre alla materia esclusiva statale della sicurezza, anche le materie concorrenti del governo del territorio e della protezione civile. E d’altro canto in numerose occasioni questa Corte ha affermato che le norme tecniche sulle costruzioni, aventi il fine di tutelare l’incolumità pubblica (in particolare, quelle antisismiche), rientrano nella «protezione civile» e nel «governo del territorio» (sentenze n. 68 del 2018, n. 232 e n. 60 del 2017, n. 272 del 2016, n. 189 del 2015 e n. 101 del 2013).

In particolare, per quanto attiene alla prima delle due abrogazioni, non può non richiamarsi la necessità di un'adeguata pubblicità delle disposizioni in tema di protezione civile, in ragione dei noti principi di trasparenza e pubblicità, anche ai fini dell'eventuale tutela dei diritti dei cittadini oggetto delle disposizioni contenute nelle ordinanze di protezione civile; peraltro, proprio la natura spesso derogatoria di tali disposizioni suggerisce un aumento degli spazi di pubblicità e tutela in favore dei cittadini interessati.

Per le medesime ragioni di tutela dei diritti ed interessi dei cittadini, appare opportuno valutare l'opportunità della soppressione del richiamo al codice del processo amministrativo.

Difatti, posta l'intangibilità costituzionale del diritto dei cittadini a tutelare le proprie posizioni giuridiche innanzi all'autorità giudiziaria, la prospettata abrogazione potrebbe favorire il sorgere di dubbi sul giudice competente e sul rito applicabile.

2.4. Disposizioni in tema di funzioni della Corte dei conti

Di particolare rilievo, anche per il coinvolgimento diretto di questa Corte dei conti, è la previsione con la quale si propone di sottoporre le ordinanze di protezione civile al controllo preventivo di legittimità di cui all'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

Il comma 2 dell'art. 2, della proposta di legge in esame, infatti, abroga l'art. 25 del codice della protezione civile che, nel testo vigente, prevede appunto che le ordinanze di protezione civile non siano soggette al controllo preventivo di legittimità di cui all'art. 3 della L. 20/1994.

Sul punto, giova richiamare l'art. 2, commi 2 *sexies* e *septies* del decreto-legge 225 del 2010, che aveva introdotto una lettera *c-bis*) all'art. 3 della legge 20 del 94 che sottoponeva a controllo preventivo della Corte dei conti "i provvedimenti commissariali adottati in attuazione delle ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri emanate ai sensi dell'art. 5, comma 2, della legge 24 febbraio 1992, n. 225".

La norma poneva fine ad un intenso dibattito circa l'esatta delimitazione dell'ambito di operatività delle ordinanze di protezione civile.

In particolare, veniva dibattuta la riconducibilità all'art. 5-*bis*, comma 5, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401 - ai sensi del quale le disposizioni di cui all'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, concernente lo stato di emergenza e il potere di ordinanza, si applicavano "anche con riferimento alla dichiarazione dei grandi eventi rientranti nella competenza del Dipartimento della protezione civile" - nonché la portata applicativa della "norma di interpretazione autentica" di cui all'art. 14 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 14 luglio 2008, n.123, ai sensi della quale i provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 5 della legge 225/1992 nonché dell'art. 5-

bis del decreto-legge 343/2001 non erano soggetti al controllo preventivo di legittimità di cui all'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

In talune delibere della Sezione centrale di controllo preventivo sugli atti del Governo e delle Amministrazioni centrali dello Stato (si veda, in particolare, la deliberazione n. 5/2010/P), si riteneva che taluni atti (ad es. quelli finalizzati a consentire di disputare la "Louis Vuitton World Series" nell'arcipelago dell'isola de La Maddalena) esulassero dall'ambito dei compiti della protezione civile e, pertanto, rientrassero tra quelli oggetto del controllo preventivo di cui all'art. 2 della citata legge 20/1994.

Con l'introduzione della citata lettera *c-bis*) la questione venne risolta nel senso più ampio possibile, sottoponendo al vaglio della Corte tutti i provvedimenti commissariali adottati in attuazione delle ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri emanate ai sensi dell'art. 5, comma 2, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (norma recante l'istituzione del Servizio nazionale della Protezione civile), accompagnando la novella con una contestuale modifica all'art. 27, comma 1, della legge 24 novembre 2000, n. 340, ai sensi della quale "Per i provvedimenti di cui all'art. 3, comma 1, lettera *c-bis*), della legge 14 gennaio 1994, n. 20, il termine di cui al primo periodo, incluso quello per la risposta ad eventuali richieste istruttorie, è ridotto a complessivi sette giorni; in ogni caso l'organo emanante ha facoltà, con motivazione espressa, di dichiararli provvisoriamente efficaci".

Successivamente, la citata lett. *c-bis*) fu abrogata dal decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito con modificazioni dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119;

L'effetto della proposta normativa in esame è quello di riesperire l'ambito dei provvedimenti sottoposti al controllo preventivo di legittimità, sottoponendo tutte le ordinanze in oggetto alle disposizioni di cui all'art. 3 della legge 20 del 1994, con l'applicazione integrale delle relative disposizioni procedurali. Sul punto, pare opportuno, al fine di evitare problemi interpretativi - anche in considerazione della natura tassativa della relativa elencazione - che il Legislatore non si limiti all'abrogazione del citato divieto ma proceda all'integrazione, nel predetto senso, del citato art. 3.

Questa Corte si esprime in senso favorevole alla reintroduzione del controllo preventivo sulle ordinanze di protezione civile, evidenziando come lo stesso favorisca un rapporto dinamico con l'amministrazione controllata, teso a favorire la legalità degli atti, fin dalla loro genesi, e a improntarne, in senso maieutico, l'azione verso moduli di maggior efficienza ed efficacia; inoltre, non è da trascurare l'effetto deflattivo sui processi di responsabilità della novella, atteso che, ai sensi dell'art. 1 della citata legge 20 del 1994, l'esercizio del controllo preventivo costituisce circostanza scriminante tesa ad escludere la colpa grave del soggetto agente, limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo medesimo.

2.5. Disposizioni in tema di rendicontazione e contabilità speciale⁵

Nel nuovo testo del comma 3 dell'art. 26 viene introdotta una disposizione (che ricalca, in buona parte, quella prevista dall'art. 27, comma 4, che rimane sostanzialmente immutato ad eccezione della modifica di un termine temporale) finalizzata a disciplinare, ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica, la rendicontazione di tutte le entrate e di tutte le spese, riguardanti gli interventi delegati, da parte dei sindaci e dei commissari delegati titolari di contabilità speciali, entro il quarantacinquesimo giorno dalla chiusura di ciascun esercizio e dal termine della gestione o del loro incarico.

Tale rendicontazione deve avvenire indicando la provenienza dei fondi, i soggetti beneficiari e la tipologia di spesa, secondo uno schema definito con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Capo del Dipartimento della protezione civile, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della proposta di legge in esame.

Rispetto all'art. 27, comma 4, nella disciplina della rendicontazione prevista dal nuovo comma 3 dell'art. 26 sono inoltre introdotte disposizioni volte a prevedere che i rendiconti:

- siano trasmessi, corredati della documentazione giustificativa nonché degli eventuali rilievi sollevati dalla Corte dei conti, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, per il tramite delle ragionerie territoriali competenti, all'Ufficio del bilancio per il riscontro di regolarità amministrativa e contabile presso la Presidenza del Consiglio dei ministri nonché, per conoscenza, al Dipartimento della protezione civile, alle Camere per l'invio alle competenti Commissioni parlamentari e al Ministero dell'interno;

- consolidino anche i dati relativi agli interventi delegati dal sindaco o dal commissario a uno o più soggetti attuatori;

- siano pubblicati nel sito internet istituzionale del Dipartimento della protezione civile;

- siano inoltrati, dalle ragionerie territoriali, anche con modalità telematiche e senza la documentazione di corredo, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, all'ISTAT e alla competente sezione regionale della Corte dei conti.

La riscrittura dell'art. 27, che disciplina le contabilità speciali⁶, contiene, invece, modifiche molto limitate, tra le quali si pone in evidenza la minima modifica del termine

⁵ Per l'esame delle questioni inerenti l'esercizio del potere di controllo sui commissari delegati e sugli altri soggetti autorizzati alla gestione delle contabilità speciali, si rinvia alla delibera di queste Sezioni riunite in sede di controllo n. 4/SSRRCO/QMIG/14.

⁶ Il quadro ordinamentale in materia è stato recentemente modificato con l'approvazione del d.lgs. correttivo n. 4 del 2020, recante "Disposizioni integrative e correttive del d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1", che, in osservanza di quanto previsto dalla legge-delega n. 30 del 2017, è stato adottato ad invarianza di oneri a carico della finanza pubblica. Con l'art. 18 del citato decreto, è stato fissato in 48 mesi il lasso temporale entro il quale può essere mantenuta l'operatività delle contabilità speciali aperte per la gestione delle risorse emergenziali ed è stata prevista la possibilità che sulle medesime contabilità speciali confluiscono anche le risorse

(elevato da 40 a 45 giorni) decorrente dalla chiusura di ciascun esercizio e dal termine della gestione o dell'incarico, entro il quale i commissari delegati titolari di contabilità speciali devono presentare il rendiconto di tutte le entrate e di tutte le spese riguardanti gli interventi di cui coordinano l'attuazione.

Sul punto, paiono opportune alcune precisazioni in ordine al ruolo affidato alla Corte dei conti.

In particolare, dando per scontato che il riferimento ai "rilievi sollevati dalla Corte dei conti" sia da intendersi in senso tecnico, occorre ricordare che, pur se allegati alla documentazione trasmessa - unitamente ai rendiconti - alla Ragioneria dello Stato, l'esito dei rilievi della Corte dei conti non può che essere quello disciplinato dalla legge 30 del 1994 (registrazione dell'atto ovvero diniego della stessa ovvero, ancora, registrazione con riserva).

Conseguentemente, l'invio di tali rilievi può avere solo uno scopo conoscitivo ma non può in alcun modo influenzarne l'esito.

2.6. Disposizioni in tema di ripresa economica e produttiva

Il capo II della proposta di legge in esame (costituito dagli articoli dal 6 al 9) non riguarda la fase emergenziale e gli interventi di ricostruzione, ma reca disposizioni per agevolare la ripresa economica e produttiva nei territori colpiti.

derivanti da donazioni liberali e quelle provenienti da altre amministrazioni. Inoltre, al fine di evitare un eccessivo protrarsi dei tempi di realizzazione degli interventi (a volte incompatibili con una gestione emergenziale) è stato specificato che le risorse derivanti dalla chiusura delle contabilità speciali, vincolate alla realizzazione dei piani indicati nelle ordinanze, debbano essere utilizzate secondo le modalità e nei termini previsti dalle ordinanze di chiusura dello stato di emergenza di cui all'art. 26 del citato d.lgs. n. 1 del 2018. Qualora dovessero rilevarsi delle somme ancora non utilizzate entro il predetto termine, è stato disposto che le stesse siano riversate sul Fondo per le emergenze nazionali ovvero in conto entrata in favore delle amministrazioni che hanno finanziato i predetti interventi. Tra i numerosi attuativi della legge n. 30 del 2017, si vedano i seguenti: Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 19 luglio 2022 recante "Indirizzi operativi per la gestione dei deceduti in seguito agli eventi emergenziali di protezione civile" volta a definire il concorso del Servizio nazionale della protezione civile alle attività connesse alla raccolta, al trasporto, alla conservazione, all'identificazione alla registrazione del decesso negli atti di stato civile e alla sepoltura dei deceduti a seguito di calamità naturali o di eventi di origine antropica di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 1 del 2018, laddove non sia possibile fronteggiare la situazione con risorse e procedure ordinarie; dPCM del 23 luglio 2022 recante "Criteri e modalità di trasferimento delle risorse del Fondo regionale di protezione civile", ai sensi dell'art. 45, comma 2, del d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1; Decreto del Ministro per la protezione civile e le politiche del mare del 29 novembre 2022 recante "Proroga del funzionamento della Commissione nazionale per la previsione e la prevenzione dei grandi rischi di cui al dPCM del 27 ottobre 2017 e successive modifiche e integrazioni" che ha previsto la proroga al 28 febbraio 2023 della predetta Commissione, nella composizione di cui al dPCM del 27 ottobre 2017 e successive modifiche e integrazioni; Decreto del Capo Dipartimento del 14 dicembre 2022 recante: "Proroga per l'annualità 2022 dei criteri di cui al decreto del Capo del Dipartimento della protezione civile, rep. 1886 del 16 maggio 2020, recante i criteri per la concessione da parte del Dipartimento della protezione civile dei contributi per il finanziamento di progetti presentati dalle organizzazioni di volontariato di protezione civile nel triennio 2019-2021"; Direttiva del Ministro per la protezione civile e le politiche del mare del 22 dicembre 2022 recante "Approvazione di uno schema - tipo contenente gli elementi fondamentali dell'atto costitutivo per l'istituzione di Gruppi comunali di volontariato di protezione civile, in attuazione dell'art. 35, co. 1, del d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1".

L'art. 6, al fine di evitare fenomeni di spopolamento dei territori in cui si sono verificati eventi calamitosi di rilievo nazionale, riconosce in favore dei medesimi una moratoria decennale sulla riorganizzazione dei servizi essenziali prevista da norme di legge in funzione della densità abitativa degli enti locali interessati.

Al fine di agevolare la ripresa delle attività nelle zone colpite da un evento calamitoso, l'art. 7 riconosce determinate indennità (un'indennità pari al trattamento massimo di integrazione salariale e un'indennità *una tantum* pari a 5.000 euro - nel rispetto della normativa dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato - in favore dei collaboratori coordinati e continuativi, dei titolari di rapporti di agenzia e di rappresentanza commerciale, dei lavoratori autonomi, compresi i titolari di attività di impresa e professionali, iscritti a qualsiasi forma obbligatoria di previdenza e assistenza, che abbiano dovuto sospendere l'attività a causa dell'evento calamitoso e che operino esclusivamente o, nel caso degli agenti e rappresentanti, prevalentemente, in uno dei comuni colpiti dal medesimo evento).

L'art. 8 elenca, al comma 1, le agevolazioni che possono essere concesse, a seguito della deliberazione dello stato di emergenza, a favore delle imprese che presentano rilevanti difficoltà finanziarie, ai fini della continuazione delle attività produttive e del mantenimento dei livelli occupazionali, nel rispetto della normativa dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato.

Su tali disposizioni, questa Corte, ferma restando la piena discrezionalità del Legislatore nell'introdurre una normativa in favore delle popolazioni e delle attività economiche colpite dagli eventi emergenziali, non può che richiamare l'attenzione non solo sulla compatibilità europea delle misure indicate ma anche sulla necessità di un'attenta valutazione dei costi e della relativa sostenibilità finanziaria.

Infine, l'art. 9 reca la previsione della possibilità di istituire, nel territorio dei comuni colpiti dall'evento calamitoso, zone franche urbane ai sensi dell'art. 1, commi da 340 a 343, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (aree infra-comunali di dimensione minima prestabilita dove si concentrano programmi di defiscalizzazione per la creazione di piccole e micro imprese, allo scopo di favorire lo sviluppo economico e sociale di quartieri ed aree urbane caratterizzate da disagio sociale, economico e occupazionale, e con potenzialità di sviluppo inespresse).

3. L'AC 647 recante "Deleghe al Governo per la disciplina organica degli interventi di ricostruzione nei territori colpiti da eventi emergenziali di rilievo nazionale e per l'adozione di un testo unico delle disposizioni"

Molto diversa è la proposta di legge contenuta nell'AC 647, sia per la tecnica normativa utilizzata (legge di delega) che per i contenuti, limitati alla sola fase della ricostruzione.

Il complesso delle deleghe previste dalla proposta in esame è molto vasto ed articolato.

In primo luogo, si prevede la delega al Governo ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi finalizzati a disciplinare in modo organico sia la materia della ricostruzione, della riparazione dei danni occorsi agli edifici e alle infrastrutture e della ripresa economica, sociale e culturale nei territori colpiti da emergenze di rilievo nazionale connesse agli eventi di cui al già ricordato art. 7, comma 1, lettera c), del codice della protezione civile, di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, sia la *governance* del periodo successivo alla fase di superamento dell'emergenza (art. 2, comma 7, del codice della protezione civile), così da porre in essere una procedura, predefinita e stabile, che preveda poteri, competenze, procedimenti e misure tipici per l'attuazione dei citati interventi, con la previsione di un ruolo degli enti locali coinvolti (e delle relative popolazioni) nonché degli uffici periferici dello Stato, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze.

A questa delega si aggiunge l'altra finalizzata all'adozione, entro i centoventi giorni successivi alla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi adottati nell'esercizio della precedente delega, di decreti legislativi recanti l'eventuale disciplina transitoria, le norme eventualmente occorrenti per il coordinamento dei primi decreti legislativi con le altre leggi dello Stato e l'abrogazione delle norme incompatibili.

Infine, viene prevista un'ulteriore delega al Governo, da esercitarsi entro un anno dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi adottati nell'esercizio della prima delega, al fine di emanare disposizioni correttive e integrative.

Ovviamente, la scelta dello strumento della delegazione consente una valutazione tecnica più accorta in una materia destinata a toccare temi sociali ed economici di grande sensibilità, com'è, per l'appunto, quella oggetto di esame, ma, allo stesso tempo, sconta un evidente allungamento dei tempi di realizzazione della riforma.

Si segnala, peraltro, l'inopportunità di prevedere solo in un secondo momento – decorsi centoventi giorni dall'approvazione dei primi decreti delegati – l'emanazione delle eventuali norme transitorie e di coordinamento, pena il rischio di un ampio intervallo temporale caratterizzato da normativa non coordinata e priva di regole intertemporali.

Appare, invece, più opportuno che le norme transitorie e di coordinamento siano emanate contemporaneamente ai nuovi decreti; in alternativa, si può ipotizzare un'efficacia ritardata delle prime, in modo da renderle coeve a quelle recate dai decreti di coordinamento.

Infine, viene prevista un'ulteriore delega, da esercitarsi entro tre anni dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi adottati nell'esercizio della delega principale, finalizzata all'emanazione di un testo unico delle disposizioni legislative in materia di gestione della fase successiva all'emergenza, nel quale riunire e coordinare tra loro le disposizioni emanate in attuazione della proposta di legge in esame e quelle

contenute nelle leggi vigenti, apportandovi esclusivamente le modifiche a tale fine necessarie.

3.1. Criteri e principi di delega

Da un punto di vista sostanziale, invece, la proposta di legge reca un *corpus* di norme finalizzato a definire un quadro giuridico uniforme per il coordinamento delle procedure e delle attività successive a quelle poste in essere dalla Protezione civile nei territori colpiti da eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo, al fine di delineare un modello unico, atto a garantire certezza, stabilità e velocità dei processi di ricostruzione e che costituisca il riferimento per disciplinare i medesimi processi in un'ottica di semplificazione, coordinamento e accelerazione delle relative procedure amministrative.

Coerentemente con tale obiettivo, la proposta di legge fissa ben quattordici principi e criteri direttivi:

- a) prevedere una disciplina generale della *governance* della fase di ricostruzione.

Il principio di delega si articola in una serie di numerosi principi e criteri ulteriori.

Viene proposta la nomina di Commissari straordinari del Governo con incarichi almeno triennali, con potere di ordinanza in deroga a ogni disposizione di legge diversa da quella penale, del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

Sul punto, non possono che richiamarsi le precedenti osservazioni in tema di limiti costituzionali al potere di ordinanza.

In caso di eventi che abbiano interessato territori di diverse Regioni, si propone la costituzione di strutture di coordinamento che prevedano la partecipazione dei vertici delle Regioni interessate, oltre a un rappresentante dei comuni per ciascuna provincia interessata, designato dall'assemblea dei sindaci dei comuni situati nei territori colpiti dall'evento calamitoso e dai sindaci delle città capoluogo di provincia.

In ogni caso, viene proposta la creazione di comitati istituzionali a livello regionale nonché un ampio coinvolgimento della popolazione dei territori interessati.

Sul punto, nell'apprezzarsi la prospettiva di un ampio coinvolgimento delle istituzioni e delle popolazioni interessate, ci si limita a sottolineare l'opportunità di valutare preventivamente l'eventuale aggravio, non solo economico ma anche gestionale, di una simile struttura di *governance* fortemente stratificata.

Viene poi proposta l'istituzione di uno o più uffici, denominati «uffici speciali per la ricostruzione», aventi il compito di svolgere la pianificazione urbanistica connessa alla ricostruzione, l'istruttoria per il rilascio delle concessioni di contributi e tutti gli altri adempimenti relativi alla ricostruzione privata nonché, su delega del comune, la diretta attuazione degli interventi di ripristino o di ricostruzione di opere pubbliche e di beni

culturali nonché le funzioni di sportello unico per le attività produttive unitario per tutti i comuni coinvolti.

Gli uffici speciali avranno facoltà di avvalersi di personale di società *in house* della Regione, così da garantire un supporto specialistico all'esecuzione delle attività tecniche e amministrative, attraverso convenzioni conformi alla normativa dell'Unione europea, nazionale e regionale con assunzione a tempo indeterminato del medesimo personale, alla cessazione delle esigenze della ricostruzione, mediante concorso pubblico.

Sul punto appare opportuna una precisazione.

Le norme proposte appaiono connotate da un forte afflato derogatorio; pur tuttavia, non può non evidenziarsi come, trattandosi di disposizioni non volte a fronteggiare l'emergenza bensì a favorire la successiva fase di ripresa delle attività sociali ed economiche, una simile *vis derogatoria* andrebbe valutata con maggior attenzione.

Inoltre, pare opportuno evidenziare il possibile contrasto della normativa proposta con le disposizioni costituzionali in tema di tutela delle autonomie locali, con particolare riferimento ai criteri che prevedono l'affidamento alle strutture speciali di compiti di spettanza comunale.

A tal proposito, non può non evidenziarsi la peculiarità della misura proposta consistente nella stabilizzazione del personale assunto da società *in house* della Regione.

Sul punto, oltre al doveroso richiamo al divieto di concorsi pubblici totalmente riservati (Corte Cost., sent. n. 169 del 10 maggio 2010), occorre evidenziare che la prevista stabilizzazione sembra porsi in contrasto con le normali previsioni in tema di programmazione delle pubbliche assunzioni.

Fra l'altro, poiché si tratterebbe di personale assunto per svolgere un servizio relativo alla sola fase della ricostruzione, la relativa stabilizzazione - a ricostruzione ormai effettuata - non appare rispondente ai criteri di sana gestione delle risorse umane, fondati su reali ed attuali necessità assunzionali;

b) prevedere criteri di indirizzo per la pianificazione, la progettazione e la realizzazione degli interventi di ricostruzione degli edifici distrutti e il ripristino degli edifici danneggiati, in modo da rendere compatibili gli interventi strutturali con la tutela degli aspetti architettonici, storici e ambientali, anche mediante specifiche indicazioni dirette ad assicurare un'architettura ecosostenibile, l'efficientamento energetico, l'abbattimento delle barriere architettoniche, la diffusione delle fonti rinnovabili di energia e l'adeguamento o il miglioramento sismico degli edifici e rendere tali criteri vincolanti per tutti i soggetti;

c) prevedere la possibilità, per i proprietari di immobili distrutti o gravemente danneggiati, previa comunicazione al comune, di installare strutture temporanee e amovibili, limitate ai bisogni del proprio nucleo familiare, anche in terreni non di proprietà, previa acquisizione della dichiarazione di disponibilità da parte della

proprietà senza corresponsione di alcun tipo di indennità o rimborso da parte della pubblica amministrazione;

d) definire i criteri in base ai quali il Commissario straordinario elabora linee di indirizzo per la perimetrazione dei centri e dei nuclei di particolare interesse che risultano maggiormente colpiti e nei quali gli interventi sono attuati attraverso strumenti urbanistici attuativi approvati dal comune;

e) prevedere, con riferimento alla ricostruzione privata, benefici e contributi per la ricostruzione con obblighi e facoltà in capo al beneficiario dei contributi nonché modalità semplificate per la relativa concessione;

f) prevedere procedure autorizzative per la ricostruzione di edifici, anche in deroga ai vigenti strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, a condizione di conformità con gli edifici preesistenti;

Con riferimento ai criteri di delega di cui alle lett. c) ed f), pare opportuno richiamare nuovamente l'attenzione del Legislatore sul possibile contrasto delle disposizioni in esame con le prerogative in materia degli enti territoriali (con particolare riferimento alla materia dell'urbanistica); a tal fine, si ricorda che il secondo comma dell'art. 117 Cost. colloca il governo del territorio tra le materie di legislazione concorrente;

g) prevedere, per la ricostruzione pubblica, la possibilità di derogare alla normativa sui contratti pubblici ovvero prevedere un ampio ricorso a procedure semplificate di aggiudicazione (criterio di aggiudicazione del prezzo più basso; affidamento diretto; procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara).

Anche su tale principio di delega, si deve richiamare quanto già detto sui limiti della portata derogatoria della materia.

Con esplicito riferimento alla materia dei contratti, si evidenzia, inoltre, come un simile generalizzato regime derogatorio comporti rischi di abbassamento della soglia sia di legalità che di concorrenza tra imprese.

Infatti, pur dovendosi prendere atto dell'evidente effetto di velocizzazione delle procedure di affidamento conseguente alle proposte deroghe alle ordinarie regole in tema di contratti pubblici, non può non evidenziarsi come questo possa accompagnarsi ad un abbassamento del principio di massima partecipazione e trasparenza delle procedure di gara, fonte non solo di eventuali (ma sempre possibili) fenomeni corruttivi ma, soprattutto, di evidenti limitazioni al principio di concorrenza e libero e pieno accesso al mercato, soprattutto da parte delle imprese di nuova costituzione;

h) la destinazione di una quota fissa, non superiore al 4 per cento, degli stanziamenti in bilancio a valere sull'autorizzazione di spesa relativa alla ricostruzione privata a una serie di interventi per la ricostruzione socio-economica dei territori colpiti dall'evento calamitoso;

i) introduzione di un meccanismo di sospensione automatica di termini, senza applicazione di sanzioni e interessi, in materia di adempimenti e versamenti tributari e contributivi, fermo restando il riconoscimento della contribuzione figurativa ai fini dei calcoli pensionistici, nonché di sospensione di termini amministrativi per i soggetti residenti nei territori colpiti dall'evento calamitoso che abbiano subito danni, con contestuale ristoro agli enti locali per le minori entrate e per le maggiori spese;

l) introduzione di misure di sostegno ai lavoratori privati impossibilitati a prestare l'attività lavorativa, in tutto o in parte, a seguito dell'evento calamitoso;

m) istituzione, per un periodo di due anni, di una zona franca urbana;

n) previsione di un credito d'imposta per l'acquisto di beni strumentali nuovi per le imprese localizzate nei comuni colpiti dagli eventi calamitosi;

o) predisposizione, nell'ambito delle misure adottabili, di un elenco delle tipologie di aiuti ammissibili, da sottoporre a costante monitoraggio degli aiuti;

p) previsione della possibilità di corrispondere speciali elargizioni – esenti da tasse o imposte – in favore di coloro che, a causa dell'evento calamitoso, abbiano riportato lesioni gravi e gravissime e dei familiari delle vittime.

Seppure la previsione dell'art. 4 della proposta di legge (ai sensi della quale "I decreti legislativi di cui alla presente legge sono adottati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziavano le occorrenti risorse finanziarie, in conformità all'art. 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196") scongiuri ogni rischio di difetto di copertura delle norme proposte, pur tuttavia non può tacersi la notevole capacità espansiva della spesa conseguente all'attuazione delle disposizioni in commento, soprattutto laddove prevedono un'ampia e diversificata gamma di misure di favore per le popolazioni colpite dagli eventi emergenziali.

Sul punto, non può non richiamarsi l'attenzione del Legislatore.

4. Lo schema di d.d.l. di iniziativa governativa in materia di ricostruzione post calamità

Per motivi di completezza di indagine, questa Corte ritiene opportuno accennare alla recente approvazione dal Consiglio dei ministri del 27 giugno 2023, su proposta del Ministro per la Protezione Civile e le Politiche del mare, del disegno di legge recante il "Codice della ricostruzione".

Il Codice prevede l'adozione di un modello unico nazionale per le ricostruzioni, nonché misure atte a snellire e accelerare le procedure di ricostruzione e velocizzare i tempi degli interventi post emergenziali.

Gli elementi centrali della proposta legislativa sono i seguenti:

- a) introduzione nell'ordinamento dello «Stato di ricostruzione di rilievo nazionale» da adottarsi, previa valutazione e deliberazione del Consiglio dei ministri;
- b) definizione della durata dello «Stato di ricostruzione» in 5 anni, prorogabile fino ad un massimo di 10 anni;
- c) istituzione della figura del “Commissario straordinario del Governo alla ricostruzione”;
- d) istituzione di un Fondo per la ricostruzione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri;
- e) istituzione di una Cabina di coordinamento interistituzionale per la ricostruzione, presieduta dal Commissario straordinario;
- f) attribuzione delle funzioni di indirizzo e coordinamento nazionale al Dipartimento Casa Italia.

Analogamente alle proposte di legge di iniziativa parlamentare precedentemente esaminate, anche il disegno di legge governativo definisce, in un quadro unitario, le procedure e le misure da adottare nei processi di ricostruzione successivi ad eventi calamitosi.

La nuova disciplina prevede, tra l'altro, che, al termine dello stato di emergenza, possa essere deliberato dal Consiglio dei ministri lo “stato di ricostruzione”, previa intesa con i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome interessate.

Tale deliberazione può essere assunta nei casi in cui sia impossibile il rientro nel regime ordinario, in quanto non siano state ultimate le procedure di ricostruzione ed occorra una complessiva revisione dell'assetto urbanistico ed edilizio delle aree colpite.

Il piano può prevedere misure di delocalizzazione necessarie per la riduzione del rischio sismico e idrogeologico.

Successivamente alla deliberazione, viene nominato un Commissario straordinario, dotato di una struttura *ad hoc*, che elabora il piano generale pluriennale di interventi riguardante le aree e gli edifici colpiti, in cui sono determinati anche il quadro complessivo dei danni e il relativo fabbisogno finanziario.

Il Commissario coordina gli interventi di ricostruzione e riparazione degli immobili privati e pubblici e può agire in deroga alle disposizioni vigenti, fatto salvo il rispetto delle disposizioni penali, dei principi generali dell'ordinamento, delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione.

Inoltre, si prevede la nomina di una Cabina di coordinamento, che coadiuva il Commissario straordinario nella definizione del piano e nel monitoraggio dell'avanzamento dei processi di ricostruzione.

Per la gestione finanziaria, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze sono istituiti un Fondo per la ricostruzione e un Fondo per le spese di

funzionamento dei Commissari straordinari, trasferiti al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Si prevede poi l'istituzione di un organo tecnico a competenza intersettoriale denominato "Conferenza permanente", che esprime parere obbligatorio e vincolante sugli strumenti urbanistici attuativi adottati dai singoli comuni e sul programma delle infrastrutture ambientali e che approva i progetti delle opere pubbliche e dei lavori relativi a beni culturali.

Il Dipartimento di casa Italia esercita le funzioni di indirizzo, coordinamento, programmazione, gestione, finanziamento e monitoraggio degli interventi di ricostruzione di territori colpiti da eventi calamitosi.

In merito alla ricostruzione, si distinguono gli ambiti in: interventi su centri storici e nuclei urbani e rurali, da pianificarsi da parte dei comuni; contributi per la ricostruzione e riparazione privata (su immobili e mobili), per i quali è definita la relativa procedura di concessione; interventi per ricostruzione e riparazione di edifici pubblici (da definirsi con atti del Commissario), per i quali sono definiti i soggetti attuatori, i quali si avvalgono anche di una centrale unica di committenza.

Anche la proposta governativa prevede la reintroduzione del controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti sugli atti del Commissario straordinario.

In particolare, ai sensi dell'art. 20 dello schema di d.d.l., che riprende quanto già stabilito dall'articolo 4, comma 3-bis del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 (Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici) e dall'articolo 9 comma 1, lett. c) del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), "1. I provvedimenti di natura regolatoria ed organizzativa adottati dal Commissario straordinario sono sottoposti al controllo preventivo della Corte dei conti ai sensi dell'art. 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20. I termini di cui all'art. 27, comma 1, della legge 24 novembre 2000, n. 340, sono dimezzati. In ogni caso, durante lo svolgimento della fase del controllo, l'organo emanante può, con motivazione espressa, dichiararli provvisoriamente efficaci, nonché esecutori ed esecutivi, a norma degli articoli 2. La competenza al controllo sui provvedimenti di cui al comma 1 è attribuita, in ogni caso, alla sezione centrale competente a esercitare il controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni centrali dello Stato. 3. All'attuazione del presente articolo la Corte dei conti provvede con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente."

Sul punto, non può che confermarsi il giudizio positivo circa la proposta di reintroduzione del controllo preventivo di legittimità su tali atti, in quanto strumento utile a garantire fin dalla sua genesi la massima legalità, efficacia ed efficienza dell'attività amministrativa e a ridurre le ipotesi di responsabilità erariale ai soli episodi connotati da dolo (essendo il controllo preventivo di legittimità elemento escludente la

colpa grave, limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo medesimo), si formulano le seguenti osservazioni.

La previsione di termini di controllo dimezzati - opzione da ritenersi preferibile rispetto a quella all'epoca contenuta nel richiamato art. 27, comma 1, della legge 24 novembre 2000, n. 340 - nasce, probabilmente, da una valutazione relativa alla particolare natura della materia in oggetto connotata da particolare urgenza. Ovviamente, trattandosi di un ampliamento di funzioni di portata non agevolmente determinabile, non possono al momento svolgersi considerazioni in ordine alla relativa sostenibilità operativa nei termini ivi indicati.

Attualmente, lo schema di decreto è all'esame della Conferenza unificata ai fini dell'acquisizione dell'intesa tra Stato-Regioni ed Enti locali; conseguentemente, appare opportuno rinviare l'esame dei singoli articoli alla definitiva approvazione del testo e alla sua trasmissione in Parlamento per l'avvio del relativo *iter*.

5. Gli esiti dei controlli della Corte dei conti in tema di protezione civile e di interventi in tema di ricostruzione e prevenzione

Nell'ambito della presente audizione, appare utile rappresentare le più recenti conclusioni cui è giunta questa Corte nell'esercizio delle sue ordinarie funzioni di controllo, con riferimento alle materie oggetto delle proposte normative fin qui esaminate.

In sede di giudizio sul rendiconto generale dello Stato per l'anno 2022, le Sezioni Riunite di questa Corte hanno esaminato, all'interno del più vasto ambito delle funzioni affidate alla Presidenza del Consiglio dei ministri, l'attività svolta nel corso dell'anno dal Dipartimento della protezione civile.

Trattandosi di materia di legislazione concorrente di Stato e Regioni, in forza dell'art. 117 comma 2 della Costituzione, il Dipartimento ha svolto sia una tipica attività di indirizzo e coordinamento a favore degli enti coinvolti in "eventi emergenziali di protezione civile" di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 1 del 2018 (Codice di protezione civile), sia un'azione amministrativa di più ampio spettro, per lo più connotata da profili di natura tecnica e preventiva.

Le risorse finanziarie inizialmente assegnate al Dipartimento per l'anno 2022 ammontavano a circa 598,42 milioni (2 miliardi nel 2021), divenuti 5,10 miliardi in corso di esercizio (8,2 miliardi nel 2021); di questi, risultano essere stati impegnati nel corso dell'esercizio poco più di 2,12 miliardi (4,8 miliardi nel 2021) e pagati 1,79 miliardi (4,66 miliardi nel 2021).

Le forti differenze tra i due esercizi sono principalmente dovute all'assegnazione, nel 2021, di risorse finanziarie poi trasferite alla contabilità speciale intestata al Commissario nominato per l'emergenza Covid.

Nel 2022 le spese di funzionamento in termini di stanziamenti definitivi di competenza sono state pari a 68,18 milioni, gli interventi sono stati pari a 54 milioni di cui 27,6 milioni per oneri connessi a contratti di lavoro a tempo determinato di personale impiegato per l'accelerazione e l'attuazione di investimenti concernenti il dissesto idrogeologico.

Per quanto riguarda le risorse destinate a investimenti, il relativo aumento è dovuto ad incrementi del Fondo per le emergenze nazionali⁷ le cui risorse sono passate da 335 milioni di inizio anno a 1,75 miliardi, per effetto anche delle risorse derivanti da riporto e di quelle destinate agli investimenti strutturali ed infrastrutturali per la mitigazione del rischio idraulico ed idrogeologico per oltre un miliardo.

Il Dipartimento si avvale, inoltre, di "fondi finalizzati" che costituiscono una delle macroaree d'intervento cui sono destinati gli stanziamenti del programma "Protezione civile" - missione "Soccorso civile", la cui assegnazione è stabilita da disposizioni di legge con riferimento ad interventi specificamente autorizzati.

Nell'esercizio finanziario 2022, le somme assegnate al bilancio del Dipartimento per il successivo trasferimento a favore dei beneficiari indicati ricomprendono il Fondo per la prevenzione del rischio sismico, il Fondo di solidarietà nazionale per gli interventi indennizzatori in agricoltura e il Fondo per gli investimenti delle Regioni e delle Province autonome colpite da eventi calamitosi.

Il Dipartimento ha inoltre svolto, anche nel 2022, un'attività di realizzazione di programmi, progetti e monitoraggi finalizzati alla previsione e prevenzione di calamità nonché per la sorveglianza tecnico-scientifica dei fenomeni naturali, per il cui espletamento si è avvalso dei Centri di competenza di cui al dPCM 14 settembre 2012, i quali forniscono informazioni, dati, elaborazioni e contributi tecnico-scientifici, ognuno per definiti ambiti di specializzazione di interesse del Servizio nazionale di protezione civile, in relazione alle diverse tipologie di rischio che interessano il territorio.

Con specifico riferimento all'attività di ricostruzione a seguito di eventi emergenziali, pare opportuno richiamare le conclusioni cui è giunta la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato⁸ con specifico riferimento agli interventi per la ricostruzione nei territori interessati dal sisma del 24 agosto 2016.

Con la citata relazione la Corte ha valutato gli esiti della gestione straordinaria delle distinte attività volte alla ricostruzione delle aree colpite dagli eventi sismici che il giorno 24 agosto 2016 hanno colpito il territorio delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, al fine di monitorare lo stato di attuazione degli interventi per la ricostruzione

⁷ Il Fondo per le emergenze nazionali (FEN), introdotto dall'art. 10 del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni ed integrazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119, è destinato alla copertura finanziaria degli interventi emergenziali ed il suo utilizzo è disposto dal Consiglio dei Ministri nell'ambito della delibera che dichiara lo stato di emergenza nazionale.

⁸ Relazione approvata dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, con deliberazione n. 21 del 27 dicembre 2021, cui ha fatto seguito la deliberazione n. 49 del 27 settembre 2022.

rientranti nella competenza del Commissario straordinario per la ricostruzione e a valere sulle risorse di cui alla contabilità speciale allo stesso intestata.

Il quadro normativo di riferimento è costituito principalmente dal d.l. 17 ottobre 2016 n. 189, convertito dalla l. 15 dicembre 2016, n. 229 e più volte soggetto a modifiche e integrazioni.

La consistenza della provvista finanziaria destinata alla ricostruzione post sisma attraverso la gestione straordinaria del Commissario governativo è documentata dall'importo degli stanziamenti (definitivi) di bilancio a tal fine disponibili nei capitoli dedicati dello stato di previsione del MEF, i quali risultavano complessivamente pari, al 30 giugno 2021, a circa 4,388 miliardi di euro; lo stesso dato, al 31 dicembre 2020, era pari a 4,118 miliardi di euro, dei quali sono risultati impegnati, nei medesimi capitoli di bilancio, complessivamente 2,723 miliardi.

I pagamenti complessivi (in conto competenza e in conto residui), nello stesso periodo 2016-2020, ammontavano a circa 2,721 miliardi.

A fronte di entrate della contabilità speciale del Commissario straordinario, complessivamente pari, sempre nel periodo 2016-2020, a 2,908 miliardi di euro (dei quali 2,568 miliardi di euro provenienti dal MEF), sono state registrate uscite per complessivi 1,140 miliardi di euro (al 30 giugno 2021 i pagamenti ammontavano a complessivi 1,321 miliardi).

Di conseguenza sono state registrate, nella medesima contabilità, giacenze inutilizzate per le finalità alle quali erano destinate per diversi anni e per ingenti importi pari, al 31 dicembre 2020, a complessivi 1,769 miliardi.

La Sezione ha accertato che le uscite della contabilità speciale del Commissario straordinario, sempre per il periodo 2016-2020, sono confluite per 372,55 milioni nelle quattro gestioni commissariali regionali, per 570 milioni sono state assegnate alla Protezione civile (in parte per la rimozione delle macerie), per 59,52 milioni di euro corrispondono a pagamenti effettuati direttamente dal Commissario straordinario per interventi di edilizia scolastica e, per la parte rimanente, 138,06 milioni di euro, sono state destinate a finalità varie, tra le quali, l'acconto Tari ai comuni e i costi delle convenzioni con Invitalia e Fintecna.

Delle risorse (372,55 milioni) versate dal Commissario straordinario alle contabilità speciali dei vice-Commissari, 160,16 milioni di euro sono stati trasferiti per finanziare la ricostruzione pubblica e la rimanente parte (212,39 milioni di euro) per finalità diverse, quali le spese di personale e di funzionamento degli Uffici speciali per la ricostruzione, quelle per la rimozione macerie e per depositi e traslochi, le anticipazioni per la redazione dei progetti di ricostruzione privata da parte dei professionisti e le risorse per la delocalizzazione delle imprese.

Le entrate complessive delle quattro contabilità regionali presentavano, al 31 dicembre 2020, un importo maggiore, pari a 431,06 milioni di euro, comprensivo di altre

risorse, rappresentate per la maggior parte da trasferimenti del MISE; dette risorse sono state utilizzate dai vice-Commissari complessivamente, nel periodo 2016-2020, per 262,67 milioni di euro.

Al 30 settembre 2021 le risorse trasferite alle contabilità dei vice-Commissari in attuazione delle ordinanze dedicate specificamente alla ricostruzione pubblica erano pari a 319,39 milioni.

A fronte di interventi previsti dalle ordinanze commissariali e con le stesse finanziati, al 31 dicembre 2020, per complessivi a 2.383,63 milioni euro, risultavano erogate dalla contabilità speciale del Commissario straordinario, per la ricostruzione pubblica, risorse per 266,508 milioni di euro, dei quali trasferiti alle contabilità speciali dei vice-Commissari 160,16 milioni di euro.

Di tali ultime risorse, i vice-Commissari hanno erogato, nello stesso periodo, 69,92 milioni di euro sia per le attività svolte in qualità di soggetto attuatore, sia riversando le somme agli altri soggetti attuatori individuati dalla normativa.

Successivamente, si è registrato un sostanziale avanzamento: al 30 settembre 2021, infatti, con le ordinanze speciali, sono state programmate ulteriori opere e l'importo delle risorse complessivamente erogate per la ricostruzione pubblica ha raggiunto 468,32 milioni di euro, dei quali 319,39 milioni di euro trasferiti alle contabilità speciali dei vice-Commissari.

La Corte dei conti, all'esito di tale complessiva attività di controllo ha espresso alcune raccomandazioni dalle quali possono evincersi delle considerazioni di principio utili.

La Corte ha sottolineato l'esigenza di "prestare maggiore attenzione allo studio e alla regolamentazione dell'organizzazione della fase successiva all'emergenza, predisponendo modelli organizzativi e procedurali idonei ad avviare in tempi ristretti l'attività di ricostruzione". In tale circostanza è stata evidenziata l'esigenza di accelerazione e semplificazione concernente, anche in generale, la disciplina dei lavori pubblici e dell'attività edilizia auspicando una disciplina normativa generale.

Nelle conclusioni della relazione citata si recita: "La definizione di procedure ritenute più idonee, in termini di tempistica e di modalità operative, nel caso di specie, non risulta, peraltro, definita a livello normativo, quanto piuttosto rimessa dalla norma all'intervento di un soggetto titolare di poteri speciali [il Commissario straordinario], ponendo delicati rapporti fra fonti del diritto, la cui risoluzione risulta di più generale portata."

Non è mancata una osservazione sistemica sul ricorso alle gestioni commissariali anche nella deliberazione (12 settembre 2019, n. 17/2019/G) della medesima Sezione concernente l'analisi delle misure contro il dissesto idrogeologico dove è stato rilevato come "la scelta ripetuta nel tempo di affidare a gestioni commissariali le misure di contrasto al dissesto idrogeologico dimostr[i] la difficoltà delle amministrazioni

nazionali e locali di incardinare l'attività di tutela e prevenzione nelle funzioni ordinarie delle Regioni e dei Comuni".

In linea generale, la Corte ha posto l'attenzione sulla natura e le finalità delle misure da adottare nell'ambito degli interventi di ricostruzione sottolineando che le stesse debbano partire da un'analisi "dei bisogni della popolazione, in termini non esclusivamente finanziari, nell'ambito di una visione della ricostruzione che garantisca un costante raccordo tra ricostruzione privata ed attuazione delle opere pubbliche, al fine di garantire un'accettabile qualità di vita a coloro che fanno ritorno nelle proprie abitazioni"⁹.

Sul fronte della gestione finanziaria, la Corte ha osservato come l'utilizzazione dello strumento della "contabilità speciale, per la sua natura, non si è rivelata sempre pienamente adeguato ad una gestione complessa, caratterizzata da una tempistica pluriennale di attuazione delle opere e dall'intervento di diversi soggetti istituzionali. Ciò è emerso, in particolare, dalle giacenze di liquidità accertate continuativamente negli anni per importi considerevoli."

La Corte dei conti ha evidenziato l'opportunità che la gestione degli interventi di ricostruzione venga accompagnata da una programmazione, mediante il ricorso ad un budget, accogliendo positivamente la previsione del d.l. n. 104/2020 che prescriveva, in tema di ricostruzioni post sisma, l'adozione un cronoprogramma dei pagamenti degli interventi.

In termini operativi, nella medesima relazione, è stato sottolineato come sia opportuno, nel perseguimento di una maggiore efficienza, che la gestione commissariale dedicata alla ricostruzione si discosti da un sistema conformato sulle esigenze dell'emergenza "caratterizzato anzitutto dalla temporaneità della gestione, dimostrandosi non sempre adeguato alle esigenze della ricostruzione, caratterizzata invece da una tempistica di lungo periodo, che ha determinato la necessità di disporre più volte la proroga della gestione medesima".

Per quanto concerne il personale da impiegare nella gestione per la ricostruzione, "la mancanza di una struttura preesistente e l'esigenza di disponibilità immediata di risorse umane", comportando "l'utilizzazione dell'istituto del comando e degli accordi convenzionali, oltre alle ordinarie modalità assunzionali", richiederebbe "di valutare in che modo l'assegnazione, alla relativa struttura, di personale di altre Amministrazioni pubbliche abbia influito sul funzionamento di queste ultime, in termini di efficacia dell'azione posta in essere". Allo stesso modo, è stato osservato che il ricorso a personale mediante convenzioni con soggetti privati andrebbe accompagnato da "dimostre ragioni di convenienza, quantificando gli impegni da assumere e quelli richiesti anche sulla base di una valutazione delle prestazioni già rese".

⁹ Deliberazione n. 21/2021 cit.

La Corte dei conti non ha mancato di sottolineare l'importanza della prevenzione finalizzata ad evitare gli effetti di taluni fenomeni emergenziali. In occasione dell'indagine concernente le misure per la gestione dei progetti contro il dissesto idrogeologico¹⁰ ha evidenziato una non completa definizione di "una vera e propria politica nazionale di contrasto al dissesto idrogeologico, di natura preventiva e non emergenziale, coerente anche con una politica urbanistica e paesaggistica, rispettosa dei vincoli ambientali, con interventi di breve, medio e lungo periodo" rilevando che la normativa fosse "intervenuta prevalentemente dopo i disastri (decreto Sarno, decreto Soverato) non [avendo] quindi, carattere programmatico e preventivo".

6. Considerazioni finali

L'Italia è esposta a un elevato rischio di dissesto idrogeologico; un'ampia parte del territorio italiano è concentrato in aree considerate ad alta vulnerabilità. A questi fattori di rischio endogeni si aggiungono quelli connessi al cambiamento climatico.

In forza di tali due fattori combinati, la serie storica degli eventi climatici definiti «estremi», quali alluvioni, inondazioni, frane, terremoti e simili, negli ultimi due decenni ha conosciuto una frequenza più ravvicinata rispetto ai decenni precedenti.

I necessari interventi di tutela del territorio richiedono una particolare capacità dello Stato di fare fronte a simili eventi estremi, tale da fornire una risposta amministrativa non solo pienamente efficace ed efficiente ma, altresì, tempestiva e pienamente conforme al diritto nazionale ed europeo.

Come gli eventi calamitosi verificatisi negli ultimi anni e, in particolare, il terremoto che nel 2016 ha colpito una vasta area dell'Italia centrale, hanno dimostrato, spesso la gestione delle fasi dell'emergenza e di quelle successive volte a ripristinare le condizioni oggettive precedenti l'evento o la ricostruzione, hanno presentato ritardi ed inefficienze, evidenziando, anche in tali situazioni di crisi, i limiti complessivi dell'organizzazione amministrativa.

In considerazione di ciò, questa Corte – al netto delle già evidenziate criticità sia di tipo costituzionale che sistemico – esprime parere positivo su entrambe le iniziative in esame, in quanto volte a realizzare un quadro unitario di regole finalizzato a migliorare il tessuto normativo sul quale realizzare – ove dovesse essere necessario – la futura attività di contrasto a altre simili emergenze e quella successiva di ricostruzione.

In ragione della essenziale importanza di tale attività, indispensabile per il contrasto a simili episodi e alla necessaria attività di ricostruzione, la Corte non può che offrire la propria piena e completa disponibilità non solo a proseguire nello svolgimento delle proprie funzioni di controllo (come quelle sopra ricordate) ma si dichiara fin d'ora pronta a svolgere, ove ne venisse richiesta, ulteriori funzioni – quale, ad esempio, il

¹⁰ Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, deliberazione 12 settembre 2019, n. 17/2019/G citata.

controllo preventivo sugli atti di protezione civile – a tutela della corretta ed efficiente spendita del denaro pubblico e del pieno soddisfacimento dell'interesse collettivo.

In tal senso, si evidenzia come l'accompagnamento dell'attività amministrativa – soprattutto in contesti delicati come quello in esame – da parte di una magistratura abituata a controllare dinamicamente le pubbliche amministrazioni, possa servire da stimolo per il miglioramento dell'attività stessa e da limite ad eventuali ipotesi di inefficacia ed inefficienza, con conseguente argine al possibile sperpero del pubblico denaro circostanza che, in situazioni emergenziali, può divenire ulteriore fattore di criticità.

ALLEGATO A

In Italia, allo stato attuale, risultano ancora attivi 25 stati di emergenza; 17 emergenze riguardano il rischio idrogeologico, 5 il rischio sismico e vulcanico e le restanti 3 sono legate rispettivamente all'emergenza migranti dal Mediterraneo, all'emergenza migranti dall'Ucraina e alla mobilità autostradale in Friuli-Venezia Giulia. Per tali emergenze sono state assegnate complessivamente risorse per circa 4,8 miliardi, attivate 33 contabilità speciali e trasferiti 3,8 miliardi ai commissari delegati.

Per l'emergenza idrica sono state assegnate risorse per 234 milioni, attivate 23 contabilità speciali e trasferiti ai commissari 155 milioni. Per eventi sismici sono stati assegnati in delibera circa 3,7 miliardi, attivate 8 contabilità speciali e trasferiti 3 miliardi ai commissari.

STATI DI EMERGENZA ATTIVI IN ITALIA (AL 27 SETTEMBRE 2023)

EVENTO	n. stati di emergenza attivi	Importo assegnato in delibera	Contabilità speciali aperte	Importo trasferito al Commissario Delegato
IDRICO	17	233.574.400,00	23	155.046.200,00
SISMICO	5	3.679.838.812,03	8	3.052.040.530,42
ALTRO	3	883.989.274,00	2	597.350.596,55
TOTALE	25	4.797.402.486,03	33	3.804.437.326,97

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del sito istituzionale della Protezione civile

Elenco dei singoli stati di emergenza attivi in Italia:

EVENTO	Regione	Delibera dichiarazione stato di emergenza	Numero Contabilità speciale	Importo assegnato in delibera	Importo trasferito al Commissario Delegato	Scadenza stato di emergenza
IDRICO	Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Veneto, Lazio, Umbria, Toscana, Liguria, Marche	04 luglio 2022	6368/ 6369/ 6370/ 6371/ 6372/ 6373/ 6375/ 6379/ 6381	56.065.000,00	56.065.000,00	31 dicembre 2023
IDRICO	Basilicata	23 febbraio 2023	6411	1.030.000,00	1.030.000,00	23 febbraio 2024
IDRICO	Calabria	4 maggio 2023	6405	3.250.000,00	3.250.000,00	4 maggio 2024
IDRICO	Campania	27 novembre 2022	6387	56.200.000,00	2.000.000,00	27 novembre 2023
IDRICO	Campania	31 maggio 2023	6410	1.120.000,00	1.120.000,00	31 maggio 2024
IDRICO	Emilia-Romagna	5 ottobre 2022	6385	7.800.000,00	7.800.000,00	5 ottobre 2023
IDRICO	Emilia-Romagna	02 febbraio 2023	6396	16.173.000,00	16.173.000,00	2 febbraio 2024
IDRICO	Emilia-Romagna	04 maggio 2023	6402	30.000.000,00	30.000.000,00	4 maggio 2024
IDRICO	Liguria	23 dicembre 2021	6350	18.850.000,00	12.425.000,00	23 dicembre 2023
IDRICO	Marche	25 maggio 2023		4.000.000,00		25 maggio 2024
IDRICO	Piemonte	23 dicembre 2021	6331	10.496.400,00	6.828.200,00	23 dicembre 2023
IDRICO	Sicilia	23 febbraio 2023	6399	3.700.000,00	3.700.000,00	23 febbraio 2024
IDRICO	Sicilia	6 luglio 2023		9.000.000,00		6 luglio 2024
IDRICO	Sicilia	29 dicembre 2021	6334	6.740.000,00	6.740.000,00	29 dicembre 2023
IDRICO	Toscana	10 ottobre 2022	6384	4.550.000,00	3.315.000,00	10 ottobre 2023
IDRICO	Toscana	25 maggio 2023	6408	4.000.000,00	4.000.000,00	25 maggio 2024
IDRICO	Umbria	4 novembre 2022	6386	600.000,00	600.000,00	4 novembre 2023
				233.574.400,00	155.046.200,00	
SISMICO	Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto	22 maggio 2012	5694	49.285.954,00	49.285.954,00	31/12/2023
SISMICO	Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria	25 agosto 2016	6020/ 6021/ 6022/ 6023	3.574.942.858,03	2.947.144.576,42	31/12/2023
SISMICO	Sicilia	28 dicembre 2018	6115	47.000.000,00	47.000.000,00	31/12/2023
SISMICO	Umbria	6 aprile 2023	6401	3.750.000,00	3.750.000,00	06/04/2024
SISMICO	Marche	11 aprile 2023	6404	4.860.000,00	4.860.000,00	11 aprile 2024
				3.679.838.812,03	3.052.040.530,42	
ALTRO	Friuli-Venezia Giulia	Dpcm 11 luglio 2008				31 dicembre 2024
ALTRO	Territorio nazionale	28 febbraio 2022	<i>dato mancante</i>	878.989.274,00	592.350.596,55	31 dicembre 2023
ALTRO	Territorio nazionale	11 aprile 2023	6400	5.000.000,00	5.000.000,00	11 ottobre 2023
				883.989.274,00	597.350.596,55	
		Totale		4.797.402.486,03	3.804.437.326,97	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del sito istituzionale della Protezione civile.