amministrativ@mente

Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da
Gennaro Terracciano, Stefano Toschei,
Mauro Orefice e Domenico Mutino

Direttore Responsabile
Marco Cardilli

Coordinamento
L. Ferrara, F. Rota, V. Sarcone

FASCICOLO N. 3-4/2015

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Bonfiglio Salvatore, Carloni Enrico, Castiello Francesco, Cittadino Caterina, D'Alessio Gianfranco, Di Pace Ruggiero, Gagliarducci Francesca, Gardini Gianluca, Gattamelata Stefano, Greco Maurizio, Laurini Giancarlo, Mari Angelo, Marini Francesco, Mastrandrea Gerardo, Matera Pierluigi, Merloni Francesco, Nobile Riccardo, Palamara Luca, Palma Giuseppe, Panzironi Germana, Pasqua Simonetta, Patroni Griffi Filippo, Piazza Angelo, Pioggia Alessandra, Puliat Helene, Realfonzo Umberto, Schioppa Vincenzo, Sciascia Michel, Sestini Raffaello, Spagnoletti Leonardo, Staglianò Giuseppe, Storto Alfredo, Titomanlio Federico, Tomassetti Alessandro, Uricchio Antonio, Volpe Italo.

Comitato editoriale

Laura Albano, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Luigi Ferrara, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Filippo Lacava, Masimo Pellingra, Carlo Rizzo, Francesco Rota, Stenio Salzano, Ferruccio Sbarbaro, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano, Angelo Vitale, Virginio Vitullo.

amministrativamente
Rivista di diritto amministrativo

La Legge 225/ 1992 e i "Grandi Eventi" come Expo 2015

di Paola Serafino

Sulla scorta di una interpretazione estensiva della legge 225/1992 (istitutiva del servizio nazionale di protezione civile) e delle successive modifiche introdotte con il D.L. 343/2001, convertito in legge 401/2001, le procedure proprie dell'amministrazione emergenziale sono andate ben oltre le calamità naturali e le catastrofi introducendo tra gli ambiti di competenza della protezione civile, i c.d. "grandi eventi".

Essi infatti sono stati ricompresi nell' ambito dell' art. 5, comma 1, decreto legge 343/2001, con l'espressione "altri grandi eventi che determinano situazione di grave rischio" ma che non sono riportabili a quelli previsti dall'art, 2, comma 1, della legge 225/1992, per i quali è prevista la delibera dello stato di emergenza.

Al Governo veniva affidata la dichiarazione di emergenza e ne era l' unico giudice; l' esecutivo così esercitava uno straordinario potere derogatorio, privo di controlli, in una serie illimitata di casi.

Attraverso tale interpretazione del DL 343/2001 con l' espressione "altri eventi che, per la loro intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari" i poteri in deroga potevano essere conferiti per ogni "grande evento" dal potere politico discrezionale del Governo, senza controlli nel senso che i provvedimenti adottati nell'esercizio del potere di ordinanza, eventualmente contrari a disposizioni dell'ordinamento o di finanza pubblica non erano soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti di cui all'art. 3 legge 14 gennaio 1994, n. 20 né erano soggetti a confronti parlamentari come prescrive la Costituzione.

La Corte dei Conti[1] a commento dell'art. 5 del decreto legge 343/2001, statuiva che nella definizione non rientrava qualsiasi "grande evento" ma solo quelli che, pur se diversi dalle calamità naturali, determinava situazioni di grave rischio per l'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni.

Eventi questi provenienti dalla decisione dell'uomo e quindi non imprevedibili ma che per la loro ampiezza ed importanza ed i rischi che essi comportavano, venivano ritenuti tali da poter essere ragionevolmente affrontati solo con poteri straordinari.

Il decreto che dichiarava il "grande evento" costituiva il primo momento di una procedura complessa che portava all' emanazione di un atto a formazione progressiva che acquisiva concretezza soltanto con l'atto conclusivo costituito dall'ordinanza di protezione civile.

Vi erano quindi due categorie di eventi alle quali potevano seguire poteri di ordinanza in deroga ovvero eventi naturali o imprevedibili (calamità naturali, catastrofi) ed eventi determinati dalla decisione dell'uomo e quindi non imprevedibili, ma che per importanza e per i rischi che comportavano, erano considerati tali da poter essere affrontati con poteri straordinari.

[1] Corte dei Conti, deliberazione 18 marzo 2010, n. 5.

www.amministrativamente.com ISSN 2036-7821

L' estrema genericità della previsione normativa ha consentito ampia discrezionalità al Governo nel qualificare singole iniziative quali "grandi eventi". Ciò ha portato la Corte dei Conti ed il Consiglio di Stato a richiedere un uso misurato delle ordinanze di protezione civile poiché molte sono state considerate illegittime sotto il profilo giuridico per diversi aspetti.
In primo luogo spesso hanno investito interi settori di normazione anziché norme specifiche e puntuali come richiede la legge.
In secondo luogo poiché nell'espressione "gli altri eventi" vengono ricompresi "grandi eventi" sono non solo erano noti, ma anche prevedibili e quindi estranei a quanto richiesto dalla legge e ribadito dalla Corte Costituzionale perché erano eventi risolvibili con l'ordinario ordinamento.
In terzo luogo poiché esse si perpetuano nel tempo con ripetute proroghe del regime straordinario non realizzando gli interventi urgenti necessari a favorire il ritorno al regime ordinario.
La disciplina su i grandi eventi, secondo Marazzita[2], era illegittima perché dichiarava di utilizzare uno strumento straordinario per una situazione che ha nulla di emergenziale.
Le deroghe con gli affidamenti diretti con norme speciali, emergenziali, non avevano alcuna giustificazione ed erano un impedimento oggettivo ad ogni controllo sia della legittimità degli atti sia sulla realizzazione dell'opera, definita "grande evento".
I grandi eventi infatti, hanno poco o nulla in comune con i caratteri della straordinarietà, imprevedibilità, provvisorietà, necessità, poiché l'evento, come le opere, può essere più o meno grande a seconda del libero apprezzamento di chi lo decide.
Sempre i cosiddetti "grandi eventi" vengono dichiarati con atto del Presidente del Consiglio e attuati con ordinanze che possono derogare le leggi.
Al commissario delegato sono attribuiti enormi poteri anche di pianificazione urbanistica, con poteri di agire in deroga alla disciplina edilizia e specificatamente alle norme che disciplinano i provvedimenti di rilascio del permesso di costruire e di costruire in deroga.
Tutto cio' ha portato, come testimoniano le cronache riguardanti EXPO 2015, al grave fenomeno della corruzione che ha provocato prezzi fuori controllo deigli eventi con una mancata corrispondenza tra le forniture dei lavori ed il prezzo di mercato poiché il concessionario agiva in un regime di totale libertà in ragione del fatto che la vigilanza amministrativa era stata tassativamente esclusa.
Sugli atti amministrativi preventivi all'appalto non vi è stato più alcun controllo di legittimità, poiché è la logica delle procedure da protezione civile agire come se di fronte a qualsiasi realizzazione scattasse sempre l'emergenza come a dover far fronte ad esempio ad una alluvione, a un terremoto.
In tal modo si sono aggirate le leggi facendo ricorso leggi speciali ed ordinanze della presidenza del Consiglio dei Ministri.
Una parte delle emergenze e quindi delle deroghe hanno toccato disposizioni sulle procedure contrattuali di appalti pubblici di lavori, di servizi e forniture che hanno derogato a norme nazionali e regionali in materia di sicurezza sul lavoro, di impatto ambientale e tutela paesaggistica oltre ad investire una materia oggetto di disciplina comunitaria.
Per questo è stata aperta una procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia.
Ad avviso della Commissione Europea, la violazione della normativa comunitaria deriva dalla circostanza che le ordinanze di protezione civile, in taluni casi, non sono supportate da una situazione di estrema urgenza in grado di giustificare il ricorso a procedure in deroga alla

[2] G. MARAZZITA, *L' emergenza costituzionale. Definizioni e metod*i, Giuffre' Milano, 2003.

www.amministrativamente.com ISSN 2036-7821

normativa comunitaria e che in alcune situazioni di emergenza o di "grandi eventi", dichiarate dal Governo, non si rinvengono i presupposti di imprevedibilità che sono requisiti indefettibili ai fini del legittimo ricorso a procedure di gara difformi da quelle previste dalla normativa comunitaria.

I grandi eventi che hanno beneficiato di questo status normativo sono: le manifestazioni sportive come i campionati mondiali di nuoto, di ciclismo, la Coppa America, le Olimpiadi, l'organizzazione del G-8, la Beatificazione di Madre Teresa di Calcutta, il' elezione del Papa, il congresso eucaristico, le esposizioni universali EXPO 2015, la celebrazione dei 150 anni dell'Unità d'Italia, tutti eventi che non hanno a che fare con catastrofi e calamità naturali.

Alcuni di questi eventi sono stati certamente eccezionali ed imprevedibili (come la morte e l'elezione del Papa), altri erano previsti e programmati con largo anticipo ed anche di breve durata come esempio i giochi che hanno richiamano grandi masse in un certo luogo, che hanno creato problemi alla circolazione, all'ospitalità, alla sanità, ma che potevano essere risolti con i poteri ordinari.

Per realizzarli si sono utilizzate strutture organizzative con funzioni speciali, enti pubblici speciali, figure di carattere privatistico, comitati, si sono affiancati, a soggetti che già avevano attribuzioni speciali, commissari straordinari con poteri extra ordinem.

L'urgenza della realizzazione di eventi come quelli descritti, che avrebbero potuto utilizzare norme già presenti nel nostro ordinamento, non può legittimare privilegi extra ordinem anche perché una eventuale situazione di pericolo nella messa in opera dei "grandi eventi" non si riscontra.

L'EXPO2015, ad esempio, è una manifestazione programmata con largo anticipo e non è un evento imprevedibile e straordinario che può mettere in pericolo la vita e i beni delle persone. Inoltre, le opere necessarie per la realizzazione dell'esposizione universale sono normali opere di competenza comunale e rientrano nella gestione dell'autonomia locale che trova garanzia nell'art. 117 della Cost.

Non solo l'esperienza di EXPO 2015 ci ha insegnato che i "grandi eventi" devono essere appaltati con gare e non più affidati direttamente alle imprese perché senza una corretta rete di controlli e il rispetto delle procedure amministrative si ottengono effetti negativi sull'economia e danni all'ambiente e probabile infiltrazione mafiosa.

E' emerso il bisogno di utilizzare misure che garantiscano una maggiore trasparenza nel settore degli appalti pubblici e la limitazione dell'utilizzo improprio delle procedure di secretazione di contratti, opere, servizi e forniture.

I parametri necessari per la dichiarazione di "grande evento" devono tener conto della complessità organizzativa dell'evento, della necessità di provvedimenti per garantire la sicurezza, delle misure per l'uso e la protezione del territorio, della mobilità, dei trasporti, della viabilità, dei piani sanitari per il pronto soccorso.

Ed è proprio alla luce di queste considerazioni che Con l'entrata in vigore della legge del 24 marzo 2012, n. 27 è stata modificata la normativa riguardante i grandi eventi e la loro gestione non rientra più nelle competenze della Protezione Civile. Si è riportata l' attività della Protezione Civile alle sue originarie competenze ossia fronteggiare le calamità naturali e gestire le emergenze. Si è reintrodotto inoltre il controllo preventivo di legittimità, volto unicamente a garantire la legalità degli atti, da parte della Corte dei Conti, sui provvedimenti commissariali, adottati in attuazione delle ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri.

www.amministrativamente.com ISSN 2036-7821