

CORTE DEI CONTI

Deliberazione n. 5/2010/P

REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo

e delle Amministrazioni dello Stato

nell'adunanza del 4 marzo 2010

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1953, n. 161 contenente modificazioni al predetto testo unico;

visto l'art. 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

visto l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con delibera delle Sezioni Riunite 16 giugno 2000, modificato ed integrato, da ultimo, con delibera n. 229/CP/2008 del 19 giugno 2008;

visto l'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225;

visto l'art. 5 bis, comma 5, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401;

visto l'art. 14 del decreto legge 23 maggio 2008, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 14 luglio 2008, n.123;

visto l'art. 17 del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2009, n. 77;

visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 21 settembre 2007 concernente la dichiarazione di «grande evento» relativa alla Presidenza italiana del G8;

viste le ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3629 del 20 novembre 2007 e n. 3663 del 19 marzo 2008, e successive modificazioni ed integrazioni;

visto il D.P.C.M. del 2 ottobre 2009 (in G.U. n.237 del 12 ottobre 2009), recante la dichiarazione di “grande evento” per lo svolgimento della “Louis Vuitton World Series” nell'arcipelago dell'isola de La Maddalena;

vista l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 30 dicembre 2009, n. 3838 (in G.U. n. 8 del 12 gennaio 2010) recante “Disposizioni urgenti per lo svolgimento della Louis Vuitton World Series presso l'isola de La Maddalena”;

vista la nota prot. n. 68 del 18 gennaio 2010, con la quale l'Ufficio di controllo preventivo di legittimità sugli atti dei Ministeri istituzionali ha chiesto la trasmissione della citata ordinanza n. 3838, per l'esercizio del controllo di legittimità, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera “b” della legge 20/1994;

vista la nota prot. n. 754 del 15 febbraio 2010, pervenuta in pari data, con la quale il Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei ministri ha trasmesso le controdeduzioni del Capo del Dipartimento della Protezione civile, “pienamente condivise” da quel Segretariato, le quali concludono nel senso che non sarebbe applicabile nella specie l'invocato art. 3, comma 1, lettera “b” della legge 20/1994;

vista la relazione prot. n. 221 del 22 febbraio 2010, con la quale il Consigliere istruttore preposto al controllo sugli atti della Presidenza del Consiglio dei ministri ha proposto il deferimento alla Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato della questione relativa all'assoggettabilità a controllo preventivo di legittimità della ripetuta ordinanza n. 3838;

vista la nota prot. n. 223 del 22 febbraio 2010, con la quale il Consigliere delegato al controllo di legittimità sugli atti dei Ministeri istituzionali ha chiesto il deferimento alla sede collegiale della citata questione;

vista l'ordinanza in data 24 febbraio 2010, con la quale il Presidente della Sezione centrale del controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato ha convocato per il giorno 4 marzo 2010 il Collegio della predetta Sezione, per l'esame della questione proposta;

vista la nota prot. n. 62/P del 25 febbraio 2010 della Segreteria della Sezione, con cui la predetta ordinanza è stata comunicata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (Segretariato Generale, Dipartimento della Protezione civile, ed Ufficio di Bilancio e ragioneria), nonché al Ministero dell'economia e delle finanze (Gabinetto e Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato);

uditi il relatore, Consigliere Antonio De Salvo, e, per le Amministrazioni convocate: l'Avvocato dello Stato Giacomo AIELLO, consigliere giuridico del Dipartimento della protezione civile; il dott. Alberto D'ERCOLE e la dott.ssa Isabella ANNIBALDI, dirigenti del Dipartimento della protezione civile; la dott.ssa Germana DI DOMENICO, del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Ritenuto in

F A T T O

Nella G.U. n.237 del 12 ottobre 2009 è stato pubblicato il D.P.C.M. del 2 ottobre 2009, recante la dichiarazione di "grande evento" per lo svolgimento della manifestazione velistica internazionale "Louis Vuitton World Series" nell'arcipelago dell'isola de La Maddalena.

Tale dichiarazione risulta motivata nel modo seguente:

"Considerato che la manifestazione avrà notevole risonanza a livello nazionale ed internazionale, con un rilevante incremento delle presenze nel territorio di interesse, con conseguente insorgenza di problematiche di varia e complessa natura sul piano della mobilità, della ricettività alberghiera, dell'accoglienza, dell'assistenza e dell'ordine pubblico, della disciplina del

traffico marittimo e portuale e delle attività connesse; considerato, inoltre, che lo svolgimento delle regate comporterà anche un notevole incremento del traffico diportistico, con conseguente necessità di individuare, definire ed attuare misure organizzative efficaci per assicurare l'ordinato svolgimento dell'evento sportivo; considerata, quindi, la necessità di provvedere con la massima urgenza, previa adozione di misure straordinarie, alla predisposizione e realizzazione di tutti i necessari interventi funzionali all'organizzazione ed all'espletamento della manifestazione medesima; ritenuta, quindi, l'esigenza di attuare tutte le iniziative straordinarie e necessarie per il perseguimento delle suddette finalità nell'ambito di operatività delle disposizioni contenute nel comma 5, dell'art. 5-bis del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401; considerato che tali interventi da realizzare, per il carattere di straordinarietà e di somma urgenza che rivestono, devono essere assunti anche nell'esercizio di poteri in deroga alla vigente normativa”.

In attuazione di detto D.P.C.M. (nonché in dichiarata applicazione di talune ordinanze di protezione civile a suo tempo emanate in vista della presidenza italiana del Vertice G8 in Sardegna, fatte salve dall'art. 17 del decreto legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2009, n. 77), è stata emanata l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 30 dicembre 2009, n. 3838 (in G.U. n. 8 del 12 gennaio 2010), recante “Disposizioni urgenti per lo svolgimento della Louis Vuitton World Series presso l'isola de La Maddalena”.

Detta ordinanza ha previsto che il Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nominato Commissario delegato, provveda alla realizzazione delle opere e degli interventi funzionali allo svolgimento delle gare velistiche della «Louis Vuitton World Series», in relazione alla necessità (esposta nella parte motiva) di affrontare e risolvere “problematiche di varia e complessa natura sul piano della mobilità, della ricettività alberghiera, dell'accoglienza, dell'assistenza e dell'ordine pubblico, della disciplina del traffico marittimo e portuale e delle attività connesse”, nonché per “curare gli aspetti organizzativi necessari per il regolare svolgimento della manifestazione”, e per “l'espletamento delle iniziative volte a favorire la promozione dell'evento”.

La medesima ordinanza ha previsto che il Commissario delegato provveda anche alla realizzazione delle seguenti iniziative sull'isola di Caprera, facente parte dell'arcipelago de «La Maddalena»:

- predisposizione di un Piano antincendio;
- valorizzazione dei beni culturali presenti sull'isola con oneri a carico del Ministero per i beni e le attività culturali;
- realizzazione degli interventi di riqualificazione ambientale da eseguirsi sull'area «Punta Rossa».

Infine, l'ordinanza autorizza interventi di bonifica e dragaggio “al fine di realizzare le opere infrastrutturali a mare necessarie al grande evento nelle aree dell'ex Arsenale militare di La Maddalena ricomprese nel sito d'interesse nazionale, e di riqualificare definitivamente le aree di grande interesse ed il patrimonio artistico e paesaggistico”.

Per consentire “l'organizzazione, la realizzazione degli interventi funzionali all'evento e delle connesse attività finalizzate allo svolgimento delle manifestazioni” di cui all'ordinanza in questione, viene stanziata (oltre ad una non quantificata “contribuzione del soggetto concessionario dell'area nella quale verrà ospitata la manifestazione velica”), la somma di euro 4.000.000, di cui euro 3.750.000 a carico del Fondo della protezione civile (“che sarà appositamente integrato dal Ministero dell'economia e delle finanze”), ed euro 250.000 a carico del bilancio della Regione autonoma della Sardegna; a valere su dette somme, il Commissario delegato è autorizzato ad assegnare al Comitato organizzatore (WSTA) la somma di euro 2.300.000.

Con nota del 18 gennaio 2010, l'Ufficio di controllo preventivo di legittimità sugli atti dei Ministeri istituzionali ha chiesto la trasmissione della citata ordinanza n. 3838, per l'esercizio del controllo di legittimità, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera “b” della legge 20/1994 (concernente, tra l'altro, gli “atti del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri aventi ad oggetto le direttive generali per l'indirizzo e lo svolgimento dell'azione amministrativa”); la richiesta veniva così motivata, con riferimento al contenuto dell'atto: “ad avviso dello scrivente Ufficio tale ordinanza sembra non

rientrare tra le ordinanze di cui all'art. 5 bis, comma 5, del decreto legge n. 343/2001, convertito nella legge 401/2001 (vedi anche deliberazione della Sezione del controllo n. 23/2009/P)".

Deve precisarsi, al riguardo, che:

a) l'art. 5 bis, comma 5, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, stabilisce che 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 applicano "anche con riferimento alla dichiarazione dei grandi eventi **rientranti nella competenza del Dipartimento della protezione civile**", competenza che, ai sensi dell'art. 1, comma 1 della citata legge 225/1992 riguarda le attività "finalizzate alla **tutela dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente** dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi o da altri grandi eventi, **che determinino situazioni di grave rischio**";

b) la "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, ha stabilito che i provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 5 della legge 225/1992 nonché dell'articolo 5-bis del decreto-legge 343/2001 non sono soggetti al controllo preventivo di legittimità di cui all'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

c) la deliberazione della Sezione del controllo n. 23/2009/P del 19 novembre 2009 ha dichiarato soggetta al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3794 del 30 luglio 2009 (concernente "misure per il rilancio dell'immagine dell'Italia e del settore turistico in connessione con le celebrazioni per il 150° anniversario dell'Unità d'Italia e con l'evento Expo 2015"), in quanto è stato ritenuto che, per il suo contenuto, detta ordinanza, che disciplina attività estranee alla competenza del Dipartimento della Protezione civile, non rientra nel novero delle ordinanze di protezione civile, esenti dal controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti.

Con nota del 15 febbraio 2010, il Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha trasmesso le controdeduzioni del Dipartimento della protezione Civile, "pienamente condivise" da quel Segretariato.

Essenzialmente, assume l'Amministrazione che i **"grandi eventi"** di cui all'art. 5 bis del decreto legge 343/2001 *costituirebbero una partizione degli "altri eventi" già in precedenza disciplinati dall'articolo 2, comma 1, lettera "c" della legge 225/1992 (il quale attribuisce alla struttura nazionale di protezione civile la competenza in caso di "calamità naturali, catastrofi o **altri eventi** che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari");* in altri termini, *le ordinanze emanate in occasione di "grandi eventi" di cui all'art. 5 bis del decreto legge 343/2001 non costituirebbero una fattispecie distinta rispetto a quelle attinenti ad eventi stricto sensu calamitosi di cui all'art. 5 della legge 225/1992, appartenendo entrambe le fattispecie ad un unico genus, al quale non si applica l'articolo 3 della legge n. 20/1994, ai sensi della norma di interpretazione autentica di cui all'articolo 14 del decreto legge n. 90/2008, la quale si colloca in alveo interpretativo consolidato della Sezione del controllo della Corte dei conti (deliberazioni n. 31 del 6 maggio 1994 e n. 97 del 5 luglio 1996)".*

In secondo luogo, l'amministrazione richiama la sentenza del Consiglio di Stato, sezione IV, 4 aprile 2000, n. 2361, la quale ha affermato che *la deliberazione ex articolo 5, comma 1, della legge n. 225/1992 (concernente le attività "finalizzate alla tutela dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi o da altri grandi eventi, che determinino situazioni di grave rischio") implica l'esercizio di un'amplissima potestà discrezionale che trova un limite nei requisiti di legge, nella ragionevolezza della deliberazione, oltre che nell'impossibilità di poter altrimenti fronteggiare la situazione. Al riguardo, il Consiglio di Stato ha osservato che «proprio la lettera c) del comma 1 dell'art. 2 della l. 14 febbraio 1992 n. 225 prevede, come tipologia di eventi a cui si ricollega la predetta normativa, "... altri eventi (oltre le calamità naturali e le catastrofi) che, per intensità ed estensione debbono essere*

fronteggiati con mezzi e poteri straordinari". Il legislatore, dunque, si è basato su di un criterio oggettivo e cioè l'esistenza di una situazione che necessita di interventi straordinari, indipendentemente dalla causa che l'ha determinata».

In terzo luogo, l'Amministrazione contesta il richiamo, contenuto nella nota dell'Ufficio in data 18 gennaio 2010, alla delibera della Sezione del controllo n. 23/2009, atteso che la fattispecie oggetto di detta delibera sarebbe del tutto diversa da quella ora in esame.

Infatti, il provvedimento emergenziale (ordinanza n. 3794/2009) oggetto della delibera 23/2009, per i contenuti che la caratterizzavano, consisteva nella regolamentazione "dell'attività ordinaria" del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del Turismo, senza che si qualificassero come grandi eventi "particolari situazioni, in relazione ai quali, per la loro realizzazione, si predispongano particolari assetti organizzativi ed operativi (extra ordinem)", ma di fatto si disponeva un regime giuridico singolare per organizzare le unità operative e per esercitare la funzione amministrativa ordinaria", organizzando "l'intera struttura ministeriale, costituente un Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in regime derogatorio per svolgere la normale attività amministrativa".

Diversamente, l'ordinanza di protezione civile ora in esame (n. 3838/2009) "ferma restando la sua qualificazione giuridica come ordinanza di protezione civile emanata ai sensi dell'articolo 5, comma 2, della legge n. 225/1992, anche sotto il profilo sostanziale prevede assetti eccezionali rispetto all'ordinario, e la sua emanazione è direttamente ed esclusivamente riferita al grande evento «Louis Vuitton Cup» deliberato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 2 ottobre 2009, ai sensi del citato articolo 5, comma 1".

In particolare - continua l'Amministrazione - *"nelle premesse del provvedimento emergenziale si dà piena contezza della necessità di assicurare che tale evento, assimilato dalla legge agli eventi calamitosi, può determinare l'insorgenza di problematiche di varia e complessa natura sul piano della mobilità, della ricettività alberghiera, dell'accoglienza, dell'assistenza e dell'ordine pubblico, della disciplina del traffico marittimo e portuale e delle attività connesse".*

Precisa l'Amministrazione che "tale evento, che è connotato da una copertura mediatica di livello mondiale come testimoniato dalle passate edizioni svoltesi ad Auckland e Nizza 2009, comporterà la presenza, concentrata in periodi temporali ristretti ed in ambiti territoriali limitati di migliaia di persone. Da ciò deriva la necessità di assicurare idonee strutture di presidio sanitario, per il pubblico, per i partecipanti e, in generale, per l'intera struttura organizzativa, limitando anche l'impatto sulle esigenze della popolazione stanziata. Tale elevata presenza inoltre è destinata a ripercuotersi anche sulle attività economiche dell'isola, sul traffico veicolare, su quello marittimo, anche da diporto, sulla sicurezza pubblica. Rispetto a tale ultimo aspetto si segnala che si renderà necessario interdire, nel corso dell'intera manifestazione, un'ampia porzione dell'area marina antistante all'Arcipelago e che si dovrà assicurare ininterrottamente la sicurezza anche degli equipaggi e delle imbarcazioni custodite presso l'ex Arsenale".

Per quanto attiene alla deliberazione del 2 ottobre 2009 (dichiarazione di "Grande evento"), l'Amministrazione evidenzia che "all'esito del sisma verificatosi in Abruzzo il Legislatore, con l'articolo 17 del decreto legge n. 39 del 2009 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 77 del 2009, ha disposto per lo spostamento del Vertice G8 dall'isola di La Maddalena alla città di L'Aquila.

Nella medesima norma il Legislatore ha comunque assicurato il completamento delle opere avviate a La Maddalena ed ha, al comma 3, attribuito al Commissario delegato la potestà di riprogrammare e rifunzionalizzare gli interventi in questione. Tale disposizione normativa tiene nella debita considerazione la necessità di non abbandonare le opere avviate ed anzi di prevedere per esse una nuova destinazione, anche per assicurare il rilancio dell'isola sotto il profilo economico e la sua salvaguardia sotto il profilo ambientale.

La deliberazione di grande evento in questione, che fa seguito alla precedente già deliberata il 3 settembre 2004 e recante la dichiarazione di grande evento per lo svolgimento della pre-regata della trentaduesima Coppa America, tenutasi nello specchio di mare antistante alla città di Trapani, pertanto, s'inserisce nell'alveo tracciato dal Legislatore poiché la tappa dell'America's Cup costituisce,

evidentemente, l'occasione per destinare le opere e gli interventi la cui costruzione era stata avviata per il vertice G8 ad un nuovo ed altrettanto importante evento per l'Arcipelago.

Deve poi evidenziarsi che solo successivamente all'avvio degli interventi per il vertice G8 è emersa la necessità di ampliare le attività di bonifica di parte dei territori interessati. A ciò si aggiunga che il vertice G8 aveva caratteristiche peculiari e diverse rispetto alla Louis Vuitton Cup ciò rendendo necessario l'adeguamento delle strutture ed infrastrutture.

In disparte gli adeguamenti infrastrutturali, anche nell'area portuale, sotto il profilo ambientale si segnalano, tra l'altro, le azioni volte ad effettuare, in zona punta Rossa che verrà destinata ad accogliere gli spettatori della regata, la bonifica dall'amianto e la messa in sicurezza dell'area; il completamento delle attività di bonifica a mare della zona ex Arsenale.

Inoltre verrà realizzato un piano antincendio per l'isola di Caprera, anch'essa destinata ad ospitare gli spettatori; l'adeguamento delle strutture per il pronto soccorso e la dotazione dei relativi mezzi, la realizzazione di un eliporto, ed assicurata la pubblica sicurezza quotidiana con servizio h24.

La dichiarazione di grande evento, quindi, non discende dalla mera esigenza di accelerare i tempi di realizzazione degli interventi bensì dalla necessità di evitare la dispersione del patrimonio, strutturale ed infrastrutturale, realizzato con risorse pubbliche, e per garantire, sia sotto il profilo economico che ambientale, il rilancio dell'isola, compromesso - anche sotto il profilo delle aspettative degli operatori e degli amministratori locali - dall'entrata in vigore del citato articolo 17.

Per questi motivi – conclude l'Amministrazione - non si ritiene applicabile all'ordinanza n. 3838/2009, sia sotto il profilo formale che sostanziale, la normativa richiamata nella nota oggetto di riscontro, non essendo in essa ravvisabili, al minimo, quei requisiti sostanziali enucleati dalla Sezione nella delibera n. 23/2009”.

Con nota del 22 febbraio 2010, il Consigliere istruttore preposto al controllo sugli atti della Presidenza del Consiglio dei ministri, non ritenendo di poter accedere alle tesi dell'Amministrazione, ha proposto il deferimento alla Sezione del controllo della questione relativa all'assoggettabilità a

controllo preventivo di legittimità della ripetuta ordinanza n. 3838, atteso che, a suo avviso, non si ravviserebbero i presupposti per l'emanazione di una ordinanza ai sensi dell'art. 5 bis, comma 5 del decreto legge 343/2001, difettando nella specie la “situazione di grave rischio per l'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente” di cui all'art. 5, comma 1 del medesimo decreto legge, alla quale si collegherebbe la competenza del Dipartimento della Protezione civile, richiesta dal ripetuto art. 5 bis, comma 5.

Con nota del 22 febbraio 2010, il Consigliere delegato al controllo di legittimità sugli atti dei Ministeri istituzionali ha chiesto il deferimento alla sede collegiale della citata questione, formulando talune osservazioni integrative.

In particolare, il predetto Consigliere ha condiviso il dubbio dell'Ufficio circa la riconducibilità del provvedimento alla categoria dei “grandi eventi **rientranti nella competenza del Dipartimento della protezione civile**”, atteso che tali eventi, quand'anche non si sostanzino in calamità o catastrofi, dovrebbero pur sempre riferirsi a situazioni di emergenza che mettano a grave rischio l'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente, mentre nulla di tutto ciò sembrerebbe possibile ravvisare nel “grande evento” della manifestazione velica “Louis Vuitton”, apparendo oltretutto difficile riscontrare una proporzione tra le esigenze prospettate dall'Amministrazione e la natura delle iniziative (anche strutturali e di rilevante impatto finanziario) e l'ampiezza delle deroghe alle norme vigenti.

Con riferimento, poi, al richiamo, operato dall'Amministrazione, all'esigenza di assicurare il completamento delle opere avviate a La Maddalena in vista del G8, con attribuzione al Commissario delegato della “potestà di riprogrammare e rifunzionalizzare gli interventi in questione”, onde “non abbandonare le opere avviate ed anzi prevedere per esse una nuova destinazione, anche per assicurare il rilancio dell'isola sotto il profilo economico e la sua salvaguardia sotto il profilo ambientale”, il ripetuto Consigliere, oltre a ribadire dubbi sulla competenza in materia del Dipartimento della Protezione civile, ha manifestato preoccupazione per il fatto che – poiché con altre

ordinanze di protezione civile (la n. 3738 del 5.2.2009 e la n. 3774 dell'11.6.2009) le strutture già destinate al G8 sono state affidate in gestione ad una società privata per quarant'anni - ulteriori iniziative in deroga alle norme ordinarie potrebbero svilupparsi su un arco di tempo eccezionalmente lungo, esteso a più generazioni (in contrasto con i principi affermati, anche con riferimento alla delimitazione temporale dell'intervento emergenziale, nella sentenza della Corte costituzionale n. 127 del 5 aprile 1995).

Infine, il citato Consigliere delegato ha espresso l'avviso che l'intesa con la Regione Sardegna sia un elemento necessario, ma non sufficiente, per l'emanazione del provvedimento di cui trattasi, e che neppure sarebbe determinante il richiamo all'urgenza, atteso che - a tacer d'altro - ove realmente sussistano i presupposti di straordinaria necessità ed urgenza di cui all'art. 77 della Costituzione, il Governo può adottare, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, peraltro soggetti a verifica da parte del Parlamento e del Capo dello Stato, mentre le ordinanze di protezione civile, pur avendo l'effetto di derogare alle leggi, sono sottratte a qualsiasi controllo che non sia quello giurisdizionale.

Con ordinanza in data 24 febbraio 2010, il Presidente della Sezione centrale del controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato ha convocato il Collegio della predetta Sezione per l'adunanza odierna, nel corso della quale, mentre la rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze ha fatto presente di non essere in grado di fornire elementi di giudizio, atteso che le ordinanze di protezione civile vengono emanate nella esclusiva competenza della Presidenza del Consiglio dei ministri senza l'intervento di quel Ministero, l'Avv. Giacomo AIELLO, premesso di intervenire in rappresentanza del Dipartimento della Protezione Civile e non anche della Presidenza del Consiglio dei Ministri nel suo complesso, ha svolto ampie ed articolate controdeduzioni.

Sul piano procedurale, l'avv. AIELLO ha contestato l'ampliamento della materia del contendere operato dalla relazione del Consigliere delegato, rispetto alla richiesta formulata dall'Ufficio con la

lettera del 18 gennaio 2010; ha evidenziato la discordanza tra la proposta di deferimento del Consigliere istruttore (che si riferisce alla “oPCM” n. 3838) e la relazione di deferimento del Consigliere delegato (che si riferisce al “D.P.C.M.” n. 3838); ha eccepito l’insindacabilità del D.P.C.M. del 2 ottobre 2010 dichiarativo del “Grande evento”, atto presupposto rispetto alla successiva ordinanza, di per sé sottratto a controllo preventivo di legittimità in forza dell’art. 14 del decreto legge 90/2008, e comunque espressione di scelte altamente discrezionali; ha sostenuto che erroneamente verrebbe richiamato il disposto dell’art. 5, comma 1 del decreto legge 343/2001 (il quale prevede il potere di ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri al fine della “tutela dell’integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell’ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi o da altri **grandi eventi, che determinino situazioni di grave rischio**”), anziché quello dell’art. 2, comma 1, lettera “c” della legge 225/1992, il quale fa generico riferimento a “calamità naturali, catastrofi o altri **eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari**”; ha ribadito la sostanziale differenza tra la fattispecie che ha formato oggetto della deliberazione 23/2009 e quella in esame; ha evidenziato che l’art. 17 del decreto legge 39/2009 ha fatto salve le ordinanze di protezione civile emanate in vista del G8 a La Maddalena, autorizzando altresì ulteriori interventi in quella località; ha respinto ogni dubbio di uso improprio o eccessivamente prolungato nel tempo del potere di ordinanza, segnatamente per le iniziative connesse con il completamento delle opere avviate a La Maddalena e con ulteriori attività in quella località; ha sottolineato l’importanza dell’intesa raggiunta con la Regione Sardegna in ordine alle iniziative di cui trattasi; infine, ha contestato che l’ordinanza 3838, ove riconosciuta non rispondente al paradigma dell’ordinanza di protezione civile, possa essere qualificata “direttiva generale per l’indirizzo e lo svolgimento dell’azione amministrativa”, ovvero che possa essere ritenuta “provvedimento emanato a seguito di deliberazione del Consiglio dei Ministri” (lettera “a” dell’art. 3, comma 1 della legge 20/1994) oppure “atto normativo a rilevanza esterna”

(lettera “c” del predetto articolo); infine, ha decisamente escluso che l'Amministrazione intenda sottrarsi a verifiche.

L'Avv. AIELLO ha quindi concluso chiedendo un rinvio della trattazione, per consentire l'integrazione del contraddittorio con la Presidenza del Consiglio dei Ministri a seguito dell'ampliamento della materia del contendere; nel merito, ha chiesto che venga esclusa l'assoggettabilità dell'ordinanza a controllo preventivo di legittimità, o in forza dell'esenzione recata dall'art. 14 del decreto legge 39/2009, o a motivo della insindacabilità del D.P.C.M. che ha dichiarato il “Grande evento”, o comunque in dipendenza del carattere tassativo dell'elencazione degli atti soggetti a controllo e della estraneità dell'ordinanza in parola alle tipologie comprese in detto elenco.

Considerato in

DIRITTO

1. La richiesta di rinvio della trattazione ai fini di una “integrazione del contraddittorio” non può essere accolta.

Invero, a prescindere da ogni considerazione circa l'ambito di rappresentanza dell'Avvocato dello Stato intervenuto all'adunanza odierna, questa Sezione ha già avuto occasione di affermare che il contraddittorio è validamente instaurato non solo con la nota istruttoria (che potrebbe perfino mancare, ed essere sostituita direttamente dalla relazione di deferimento, ove l'Ufficio non ritenesse di dover previamente acquisire, ai sensi dell'art. 3, comma 2 della legge 20/1994, “chiarimenti o elementi integrativi di giudizio”: v. deliberazione n. 47/99 del 27 maggio 1999), ma anche - senza necessità di ulteriore contestazione mediante ordinanza - con la relazione di deferimento, qualora “l'estensione della materia del contendere sia giustificata dalle controdeduzioni dell'Amministrazione” (v. deliberazione n. 107/99 del 25 ottobre 1999), circostanza che si verifica nella fattispecie in esame.

Del resto, non è certo mancata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri la possibilità di articolare compiutamente le sue difese; senza contare che un rinvio della trattazione non sarebbe

compatibile con l'assoluta necessità di giungere in tempi brevi alla definizione della vicenda, attesa l'imminenza dell'evento oggetto dell'ordinanza di cui trattasi.

Inoltre, ove l'odierno esame si concludesse in senso favorevole all'Amministrazione, ulteriori controdeduzioni sarebbero non rilevanti, mentre, in caso contrario, l'Amministrazione potrebbe far valere tali (ipotetiche) ulteriori controdeduzioni quando l'ordinanza venisse concretamente assoggettata a controllo.

2. Prima di affrontare l'esame della questione deferita alla sede collegiale, la Sezione ritiene doveroso precisare che l'attenzione della Corte per il fenomeno della proliferazione delle ordinanze di protezione civile, con particolare riguardo a quelle per "grandi eventi", non è un fatto degli ultimi tempi, legato a vicende contingenti. Per limitare l'esposizione agli avvenimenti più recenti, è opportuno ricordare che:

- con lettera del 12 marzo 2008, l'Ufficio di controllo preventivo di legittimità sugli atti dei Ministeri istituzionali chiese alla Presidenza del Consiglio dei ministri che le delibere e le ordinanze di protezione civile fossero trasmesse al controllo. Con nota del 2 aprile 2008, la Presidenza espose le considerazioni in base alle quali riteneva di non dover aderire alla richiesta. Seguì l'inserimento di apposita norma "interpretativa" nel decreto legge 23 maggio 2008, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 14 luglio 2008, n.123 (concernente "misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile"). Intervenuta la conversione in legge, la Corte non poté sollevare conflitto di attribuzione, atteso il costante orientamento della Corte costituzionale, che esclude tale possibilità nei confronti del legislatore (si veda, per un caso analogo concernente proprio la Corte dei conti, la sentenza della Corte costituzionale n. 406 del 6 luglio-14 luglio 1989);

- nella relazione al Parlamento sull'esercizio 2008 (Volume II, Ministeri istituzionali, pag. 159), le Sezioni Riunite di questa Corte segnarono, tra l'altro, che "le ordinanze di protezione civile, soprattutto a partire dal 2002, hanno progressivamente esteso il loro ambito operativo con riflessi

anche quantitativi sulla nuova classificazione di bilancio in ordine al «soccorso civile». Ciò impone una riflessione, oltre che sul versante squisitamente contabile, anche su quello ordinamentale, a partire dalla verifica della sussistenza dei presupposti legittimanti il ricorso ad uno strumento che, ex se, non dovrebbe essere considerato sostitutivo delle ordinarie procedure allorché non siano rinvenibili situazioni realmente emergenziali e, in quanto tali, non prevedibili. Tali osservazioni riguardano in particolare l'applicazione sempre più ricorrente dell'art. 5 bis della legge n. 225 del 1992, che estende il regime relativo allo stato di emergenza ed al potere di ordinanza di cui all'art. 5 della legge 225/1992, anche alle ipotesi dei «grandi eventi», relativamente ai quali la norma non dà una definizione precisa del contenuto di tale nozione e quindi dei presupposti per il ricorso alle procedure derogatorie. La genericità della previsione normativa, che consente ampia discrezionalità all'Amministrazione di qualificare singole iniziative quali «grande evento», richiede un uso misurato dello strumento, tanto più che con norma interpretativa è stata disposta la non assoggettabilità a controllo preventivo dei predetti provvedimenti (art. 14 del DL n. 90 del 2008). Negli anni più recenti il ricorso alle ordinanze di necessità ed urgenza è cresciuto in modo notevole; le stesse hanno riguardato eventi che, in taluni casi, appaiono svincolati da un carattere emergenziale, anche in considerazione della programmabilità delle attività connesse con iniziative destinate a concludersi in ampi archi temporali e comunque non del tutto riconducibili al concetto di «grande evento»;

- con deliberazione di questa Sezione n. 23/2009/P del 19 novembre 2009, è stata dichiarata soggetta al controllo preventivo di legittimità l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3794 del 30 luglio 2009 (pubblicata nella G.U. n. 182 del 7 agosto 2009), concernente “misure per il rilancio dell'immagine dell'Italia e del settore turistico in connessione con le celebrazioni per il 150° anniversario dell'Unità d'Italia e con l'evento Expo 2015”, in quanto detta ordinanza, per il suo contenuto, non poteva inquadrarsi in situazioni disciplinate in regime derogatorio. All'odierna adunanza, l'Avv. AIELLO ha comunicato che, convenendosi con le osservazioni della Corte, con altro provvedimento l'ordinanza n. 3794 viene abrogata.

3. Passando all'esame dell'odierna questione, non merita accoglimento l'eccezione relativa alla identificazione del provvedimento oggetto di deferimento.

Invero, in disparte la considerazione che anche l'ordinanza di protezione civile viene emanata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sicché non è comunque errato chiamarla anche con il nome "D.P.C.M.", nella specie non sussiste alcun dubbio circa la concorde intenzione del Consigliere istruttore e del Consigliere delegato di deferire a questa Sezione la questione relativa all'ordinanza di protezione civile n. 3838 del 30 dicembre 2009: è sufficiente, al riguardo, considerare che il Consigliere delegato, oltre ad indicare data e numero ed esplicitare per esteso il titolo del provvedimento, ha parlato espressamente di "D.P.C.M. che si autoqualifica ordinanza di protezione civile", con ciò mostrando chiaramente di riferirsi al medesimo atto indicato dal Consigliere istruttore, pur nella diversità terminologica.

Con l'occasione, sempre sul piano terminologico, la Sezione rileva che le controdeduzioni dell'Amministrazione fanno riferimento alla "Vuitton Cup", che risulterebbe essere cosa diversa dalla manifestazione "Louis Vuitton World Series" oggetto della dichiarazione di grande evento e della successiva ordinanza; anche in questo caso, peraltro, non si ritiene di dover trarre conseguenze ostative da una discordanza meramente formale.

4. Più perspicua è l'eccezione relativa alla affermata insindacabilità del D.P.C.M. del 2 ottobre 2010 dichiarativo del "Grande evento".

La Sezione, dopo attenta riflessione, ritiene di dover subito disattendere uno dei profili ("atto presupposto") prospettati dall'Amministrazione, rinviando al prosieguo l'esame degli altri due ("applicabilità dell'art. 14 del decreto legge 90/2008" e "scelta discrezionale"), strettamente collegati al merito della vicenda.

La problematica dell'atto presupposto è stata più volte affrontata da questa Sezione, dopo che l'art. 3, comma 1 della legge 20/1994 ha elencato in modo tassativo le tipologie di atti soggette a controllo preventivo di legittimità; la conclusione a cui si è giunti, ormai in forma consolidata, è che

gli atti propriamente “presupposti” non possono essere attratti al controllo in sede di esame di atti consequenziali; al tempo stesso, però, un altrettanto costante orientamento di questa Sezione (confermato dalle Sezioni Riunite con deliberazione n. 37/E del 29 dicembre 2000) è nel senso che gli atti presupposti possono essere sottoposti al controllo congiuntamente ai provvedimenti conseguenti, allorché costituiscono atti **preparatori e procedurali**, finalizzati al provvedimento da controllare, e non siano dotati di distinta autonomia funzionale.

Ad avviso della Sezione, è appunto questo il caso del decreto che dichiara il “Grande evento”, il quale costituisce un semplice momento di una procedura complessa che dà origine ad un atto **a formazione progressiva**, che acquista valenza concreta soltanto con l'atto conclusivo costituito dall'ordinanza di protezione civile: sicché nulla si oppone, sotto tale profilo, all'esame congiunto del decreto dichiarativo e dell'ordinanza.

5. A questo punto, si impone l'esame del merito della questione, atteso che, ove risultasse legittimamente dichiarato il “Grande evento” ed emanata l'ordinanza, i due atti sarebbero esenti dal controllo preventivo di legittimità, in forza della “norma interpretativa” di cui all'art. 14 del decreto legge 90/2008.

Per la verità, detta norma non appare esente da dubbi di costituzionalità, in relazione all'art. 100, comma 2 della Costituzione, il quale prevede che “la Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo”; e sembra difficile ritenere che proprio atti del Governo dell'importanza di quello in esame possano essere esclusi, in forza di una legge ordinaria, dal controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti.

Nel caso di specie, peraltro, l'adombrata questione di legittimità costituzionale - di per sé non manifestamente infondata – risulta in concreto non rilevante, atteso che non ricorre la condizione prevista dall'art. 23, comma 2 della legge 11 marzo 1953, n. 87, in quanto il giudizio può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale.

Infatti, ritiene la Sezione che nella specie il ripetuto art. 14 del decreto legge 90/2008 non trovi applicazione, in quanto l'ordinanza n. 3838 ed il sottostante decreto di dichiarazione di grande evento - malgrado la loro denominazione - non rientrano nella previsione dell'art. 5 bis del decreto legge 343/ 2001, e quindi non godono dell'esenzione stabilita dall'art. 14.

Detto art. 5 bis, infatti, richiede quale condizione indispensabile che si tratti di "grandi eventi rientranti nella competenza del Dipartimento della protezione civile", e tale competenza non può che essere ricavata dal combinato disposto dell'art. 5, commi 1 e 4 del medesimo decreto legge 343/2001 (così come modificati dall'art. 4, comma 1 del decreto legge 31 maggio 2005, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 26 luglio 2005, n. 152), i quali prevedono, tra l'altro, che la titolarità della funzione in materia di protezione civile spetta al Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale la esercita avvalendosi del Dipartimento della protezione civile, con riguardo alle attività "finalizzate alla tutela dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi o da altri grandi eventi, che determinino situazioni di grave rischio".

Non qualsiasi "grande evento", quindi, rientra nella competenza del Dipartimento della protezione civile, ma vi rientrano **solo quegli eventi che, pur se diversi da calamità naturali e catastrofi, determinano situazioni di grave rischio per l'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni.**

Né può giustificare una diversa interpretazione il fatto che l'art. 1, comma 2, lettera "c" della legge 225/1992 attribuisce alla struttura nazionale di protezione civile la competenza in caso di "calamità naturali, catastrofi o **altri eventi** che, per intensità ed estensione, debbono essere **fronteggiati con mezzi e poteri straordinari**", essendo di tutta evidenza che l'invocato art. 1 (intitolato "Tipologia degli eventi ed ambiti di competenze") ha la limitata funzione di distinguere i vari livelli di intervento, a seconda che sia sufficiente l'attività dei singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria (lettera "a"), ovvero risulti necessario l'intervento coordinato di più enti o

amministrazioni competenti in via ordinaria (lettera “b”), ovvero che occorra l’impiego di mezzi e poteri straordinari (lettera “c”), fermo restando, ad avviso della Sezione, che deve pur sempre trattarsi di eventi che mettano a grave rischio di compromissione interessi primari.

Del resto, la stessa Amministrazione, nelle sue controdeduzioni, afferma che le ordinanze emanate in occasione di “grandi eventi” di cui all’art. 5 bis del decreto legge 343/2001 “non costituiscono una fattispecie distinta rispetto a quelle attinenti ad eventi stricto sensu calamitosi di cui all’art. 5 della legge 225/1992, appartenendo entrambe le fattispecie ad un unico genus”. Orbene, tale affermazione può essere condivisa, ma in un senso diametralmente opposto a quello prospettato dall’Amministrazione, cioè nel senso che **anche i “grandi eventi”, per rientrare nella competenza della Protezione civile, debbono appartenere al più ampio genere costituito dalle situazioni di grave pericolo.**

Deve aggiungersi che l’interpretazione sopra esposta, oltre ad essere aderente alla lettera delle norme secondo i criteri ermeneutici recati dall’art. 12 delle preleggi, risulta anche conforme alla presumibile volontà del legislatore, il quale non poteva certo ignorare che una diversa previsione, la quale prescindesse dalla impellente necessità di garantire la tutela di interessi primari costituzionalmente protetti, ed autorizzasse l’indiscriminata emanazione di ordinanze in deroga alle leggi ordinarie, rimettendone l’occasione ed il contenuto ad una determinazione discrezionale del Governo, sarebbe priva di fondamento costituzionale, ed anzi si porrebbe in contrasto con varie norme della Costituzione, e segnatamente con gli artt. 70, 74, 76 e 77.

È noto, al riguardo (v. deliberazione di questa Sezione n. 20/2009/ P del 12 novembre 2009), che il giudice, prima di sollecitare l’intervento della Corte costituzionale, ha il dovere di verificare se la norma da applicare consenta un’interpretazione “costituzionalmente orientata”, che la sottragga a censure di incostituzionalità.

In modo molto incisivo, in proposito, la stessa Corte costituzionale (la quale ripetutamente ha richiamato i giudici al previo esperimento di tale doveroso compito) ha precisato che “in linea di

principio, le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali” (sentenza 356 del 14 ottobre-22 ottobre 1996).

Nel caso in esame, tale interpretazione “costituzionalmente orientata” non può che essere univocamente nel senso sopra indicato, che limita il potere di ordinanza a situazioni di assoluta emergenza.

Orbene, ponendo a raffronto la previsione di legge (come sopra interpretata) con la situazione posta a base dell’ordinanza in esame (la quale - in base all’elencazione degli interventi disposti ed alle precisazioni integrative fornite dall’Amministrazione - appare “ictu oculi” estranea alla competenza del Dipartimento della Protezione civile, tanto più che oltre metà dello stanziamento previsto è direttamente destinata al Comitato organizzatore della manifestazione velica, senza che risultino ostensive le attività di protezione civile poste in essere dal Comitato medesimo), e fermo restando che in questa sede viene compiuta unicamente una sommaria deliberazione finalizzata alla determinazione della assoggettabilità dell’atto a controllo preventivo (rimanendo impregiudicato il necessario accertamento delle concrete circostanze, quando l’ordinanza verrà trasmessa a questa Corte), si deve concludere nel senso che nel caso in esame **non sussistono i presupposti - come sopra evidenziati - richiesti per la dichiarazione di “grande evento” e la conseguente emanazione di ordinanze**, sicché gli atti in parola (sostanzialmente non rientranti tra quelli previsti dall’art. 5 bis del decreto legge 343/2001) non sono assistiti dall’esenzione dal controllo di legittimità di cui all’art. 14 del decreto legge 90/2008.

In tale ottica, del resto, va inteso il richiamo alla deliberazione n. 23/2009 contenuto nella nota istruttoria del 18 gennaio 2010, richiamo che non è affatto fuor di luogo, atteso che esso intendeva riferirsi non già alla specifica motivazione (istituzione di una struttura ordinaria, in relazione solo indiretta e parzialmente strumentale ad un fatto-evento), adottata “a prescindere da ogni altra considerazione” per dichiarare l’assoggettabilità a controllo dell’ordinanza n. 3794 in

materia di turismo, bensì alle considerazioni sul concetto di “grande evento rientrante nella competenza del Dipartimento della Protezione civile”, ampiamente esplicitate nella parte in diritto e rimaste assorbite per mera economia di giudizio, che la nota istruttoria implicitamente riproduceva in riferimento all’ordinanza n. 3838 ora in esame, e che questa Sezione fa proprie.

6. Va pure disattesa l’eccezione secondo cui le ordinanze di protezione civile (ed ancor prima le dichiarazioni di “grande evento”) sarebbero di per sé insindacabili, in quanto espressione di un eminente potere discrezionale.

Deve essere precisato, al riguardo, che la Sezione non intende sindacare il merito delle scelte effettuate, sostituendosi all’Amministrazione nella ponderazione degli interessi e nella determinazione delle soluzioni da adottare, ma solo accertare (peraltro, in questa sede, limitatamente all’aspetto della competenza) se la scelta effettuata sia conforme a legge; sicché, una volta accertato che **nella specie tale competenza non sussiste (difettando il presupposto stesso del “grande evento” nei sensi di legge)**, risulterebbe ultroneo verificare la conformità a legge delle scelte discrezionali effettuate in carenza di potere.

7. Non utile è il richiamo dell’Amministrazione a precedenti occasioni in cui la procedura del “grande evento” è stata applicata senza che sussistessero condizioni di grave compromissione di interessi primari, e segnatamente in occasione della manifestazione velica svoltasi a Trapani: invero, a prescindere dal valore da attribuire ai “precedenti”, sta di fatto che gli atti emanati a suo tempo per detta manifestazione non sono stati inviati al controllo preventivo di legittimità, per cui in relazione ai medesimi non sussiste alcuna preclusione nei confronti di questa Corte.

8. Sempre ai limitati fini dell’accertamento dell’assoggettabilità a controllo, occorre valutare se almeno una parte dell’ordinanza n. 3838 possa considerarsi autorizzata dall’art. 17, commi 2 e 3 del decreto legge 39/2009 (nel testo risultante dalla legge di conversione 77/2009), i quali, nel disporre il trasferimento a L’Aquila del vertice G8, hanno previsto, “in funzione della nuova localizzazione dell’evento predetto nonché dell’**ottimizzazione degli interventi realizzati, in**

corso o programmati sulla base dell'ordinanza n. 3629 del 20 novembre 2007, e successive modificazioni”, che:

- “sono fatti salvi gli **effetti prodotti** dalle ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri adottate sulla base del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 21 settembre 2007, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 222 del 24 settembre 2007”;

- “le medesime ordinanze **continuano ad applicarsi** per assicurare il **completamento delle opere in corso di realizzazione e programmate** nella regione Sardegna nonché di quelle ivi **da programmare nei limiti delle risorse rese disponibili dalla regione Sardegna e dagli enti locali** per la diversa localizzazione del Vertice G8, e gli interventi occorrenti all'organizzazione del predetto Vertice nella città di L'Aquila;

- “**al fine di conseguire il contenimento della spesa pubblica** per affrontare gli oneri derivanti dall'emergenza sismica, il Commissario delegato provvede alla **riprogrammazione e rifunionalizzazione degli interventi per l'organizzazione del vertice G8** e adotta ogni necessario atto consequenziale per la rilocalizzazione del predetto vertice”.

Si conviene, al riguardo, che il predetto art. 17 ha ratificato la dichiarazione di “grande evento” per il vertice G8 a La Maddalena e le ordinanze di protezione civile già emanate, limitatamente, però, agli **effetti prodotti dalle ordinanze già emanate**, nonché alla perdurante applicazione “**delle medesime ordinanze**”, ma soltanto al fine della “**ottimizzazione degli interventi realizzati, in corso o programmati** sulla base dell'ordinanza n. 3629 del 20 novembre 2007, e successive modificazioni”, e “per assicurare il **completamento delle opere in corso di realizzazione e programmate** nella regione Sardegna nonché di quelle ivi **da programmare nei limiti delle risorse rese disponibili dalla regione Sardegna e dagli enti locali**”.

Dalla lettera della legge, conforme alla presumibile volontà del legislatore, si ricava agevolmente che il ripetuto art. 17 **non ha conferito alcuna autorizzazione ad emanare nuove ordinanze**, se non al limitato fine di rendere possibile il vertice nella nuova sede, ma ha soltanto

previsto la salvezza di quanto già accaduto e la perdurante operatività delle **ordinanze già emanate**, peraltro **a fini ben determinati ed a particolari condizioni**.

In particolare, deve essere sottolineato che al Commissario delegato è stato attribuito il compito di provvedere alla “riprogrammazione e rifunzionalizzazione” **non già in aumento, ma “al fine di conseguire il contenimento della spesa pubblica** per affrontare gli oneri derivanti dall'emergenza sismica”.

In conclusione, allo stato degli atti l'ordinanza 3838 non appare sorretta dall'art. 17 del decreto legge 39/2009, e quindi neppure sotto tale aspetto può essa essere fatta rientrare tra le ordinanze di cui all'art. 5 bis del decreto legge 343/2001 (sicché non risulta applicabile l'esenzione dal controllo disciplinata dall'art. 14 del decreto legge 90/2008), fermo restando che, se e quando l'ordinanza verrà trasmessa al controllo, dovrà essere accertato se ed in quale misura gli interventi in essa previsti siano eventualmente qualificabili come “ottimizzazione degli interventi realizzati, in corso o programmati sulla base dell'ordinanza n. 3629 del 20 novembre 2007, e successive modificazioni”, ovvero “completamento delle opere in corso di realizzazione e programmate nella regione Sardegna nonché da programmare nei limiti delle risorse rese disponibili dalla regione Sardegna e dagli enti locali”.

9. Una volta stabilito che, in linea astratta, nulla preclude la sottoposizione dell'ordinanza di cui trattasi al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, occorre accertare se l'atto in parola rientri in una delle tipologie tassativamente previste dall'art. 3, comma 1 della legge 20/1994.

Al riguardo, preliminarmente è opportuno richiamare quanto affermato con deliberazione di questa Sezione del controllo n. 9/2005/P del 19 maggio 2005, la quale, in una circostanza analoga, ha precisato quanto segue:

«Sulla tematica dell'assoggettamento degli atti al controllo preventivo della Corte dei Conti ai sensi dell'art. 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, possono insistere margini di opinabilità attesa la necessaria interpretazione che le singole disposizioni (in particolare, lett. “b” e

“c”) contenute nella norma surriferita richiedono, e rilevato, nel contempo, il contenuto atipico dei provvedimenti emessi sovente dall'Amministrazione, che non consente una loro puntuale collocazione sistematica.

Proprio per i motivi suesposti, uno dei momenti fondamentali del controllo preventivo di legittimità riguarda la pregiudiziale valutazione volta a stabilire se un determinato atto rientri o meno in una delle tipologie tassativamente previste dal ripetuto art. 3, comma 1 della legge 20/1994.

Nel quadro di un esame condotto in spirito di ossequio alla legge, più volte la Corte ha ritenuto che determinati atti, pur trasmessi per il controllo, non fossero da assoggettare al medesimo, perché non ascrivibili ad alcuna delle tipologie tassativamente previste; per converso, e nel medesimo spirito, la Corte ha ripetutamente esercitato il suo potere-dovere di dichiarare soggetti a controllo di legittimità atti che non le erano stati trasmessi, allorché ha ritenuto che determinati atti, anche indipendentemente dal loro *nomen iuris*, rientrassero in una delle tipologie indicate dal ripetuto art. 3, comma 1 della legge 20/1994”.

In altre parole, anche nella presente circostanza la Corte **non rivendica un potere**, ma verifica se abbia il **dovere** di esercitare il controllo ad essa affidato dalla legge.

Ciò premesso, con riferimento all'atto in esame ritiene la Sezione che esso rientri tra le “direttive generali per l'indirizzo e lo svolgimento dell'azione amministrativa”, di cui alla lettera “b” del ripetuto art. 3, comma 1 della legge 20/1994, senza che sia necessario affrontare l'argomento - che rimane impregiudicato - della sua eventuale riconducibilità anche alle ipotesi di cui alle lettere “a” (“provvedimento emanato a seguito di deliberazione del Consiglio dei Ministri”) e “c” (“atto normativo a rilevanza esterna”).

Al riguardo, la giurisprudenza di questa Sezione sul tema delle direttive è nel senso che “per direttiva si intende la formulazione di un principio suscettibile di applicazione ad una pluralità di atti, rivolto a conformare il contenuto degli atti medesimi, e destinato a rimanere fermo per il tempo necessario a ricevere concreta attuazione” (v. la citata deliberazione n. 9/2005/P).

Le predette caratteristiche si rinvencono appieno nell'ordinanza di cui trattasi, la quale: a) indica degli obiettivi da perseguire, lasciando all'autorità incaricata di adattare il suo comportamento alle circostanze, con margini di discrezionalità quanto ai tempi ed ai modi (differenziandosi in ciò dall'ordine); b) istituisce strutture organizzative sia pure temporanee, disciplinandone funzioni e trattamento economico; c) autorizza ampie deroghe alla normativa in vigore.

Di conseguenza, la ripetuta ordinanza risulta assoggettabile al controllo preventivo di legittimità di questa Corte, e pertanto essa deve considerarsi tuttora priva di efficacia, in mancanza di visto ed in assenza (in alternativa) dell'infruttuoso decorso dei termini previsti dall'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340.

P.Q.M.

La Sezione delibera l'assoggettabilità a controllo preventivo di legittimità dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 dicembre 2009, n. 3838 (in G.U. n. 8 del 12 gennaio 2010), recante "Disposizioni urgenti per lo svolgimento della Louis Vuitton World Series presso l'isola de La Maddalena".

Il Presidente

Fabrizio Topi

Il Relatore

Antonio De Salvo

Depositata in Segreteria il 18 marzo 2010

IL DIRIGENTE

(dott.ssa Paola LO GIUDICE)