

## **DIRETTIVA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 14 marzo 2011**

**Indirizzi per lo svolgimento delle attivita' propedeutiche alle deliberazioni del Consiglio dei Ministri da adottare ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 e per la predisposizione ed attuazione delle ordinanze di cui all'articolo 5, commi 2 e 3 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, nonche' in attuazione del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10. (11A06943)**  
*(GU n. 120 del 25-5-2011)*

### IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Visto l'art. 5, comma 2, lettera e), della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, che prevede che il Presidente del Consiglio dei Ministri coordina e promuove l'attivita' dei Ministri in ordine agli atti che riguardano la politica generale del Governo;

Vista la legge 24 febbraio 1992, n. 225 e in particolare, l'art. 5;

Visto il decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401;

Visto l'art. 4 del decreto-legge 31 maggio 2005, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 luglio 2005, n. 152;

Visto l'art. 107 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112;

Vista la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 ottobre 2004 recante "Indirizzi in materia di protezione civile in relazione all'attivita' contrattuale riguardante gli appalti pubblici di lavori, di servizi e di forniture di rilievo comunitario";

Vista la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 luglio 2010 recante "Indirizzi per lo svolgimento delle attivita' propedeutiche alle deliberazioni del Consiglio dei Ministri da adottare ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225";

Visto il decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011 n. 10 e in particolare, l'art. 2 commi 2-quater, 2-quinquies, 2-sexies, 2-septies e 2-octies;

Acquisita l'intesa del Ministero dell'economia e finanze;

Su proposta del Capo del Dipartimento della Protezione Civile;

Considerato che si rende necessario ulteriormente delineare il quadro conoscitivo di riferimento per l'adozione delle dichiarazioni dello stato di emergenza e delle ordinanze di protezione civile al fine di rendere maggiormente proficuo, anche sotto il profilo del migliore perseguimento delle complessive politiche di protezione civile, l'operato del Servizio nazionale di protezione civile;

Tutto quanto premesso e considerato;

E m a n a

la seguente direttiva:

Premessa

Com'e' noto il Servizio nazionale di protezione civile e' disciplinato dalla legge 24 febbraio 1992, n. 225 e dalla legge 9 novembre 2001, n. 401. Tali disposizioni, oltre a individuare le finalita' precipue del Servizio nazionale attribuiscono al Presidente del Consiglio dei Ministri la titolarita' delle politiche di protezione civile e istituiscono un peculiare assetto ordinamentale per salvaguardare la popolazione, l'ambiente e i beni. In base a dette disposizioni, lo stesso Presidente puo' emanare speciali ordinanze derogatorie dell'ordinamento giuridico vigente ed istituire altrettanto eccezionali e peculiari assetti organizzativi anche facenti capo a specifici Commissari delegati.

Si evidenzia che l'art. 2, comma 1, sub c) della legge n. 225 del

1992 individua la tipologia degli eventi al verificarsi dei quali il Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, delibera lo stato di emergenza.

Detta disposizione normativa fa esplicito riferimento alle calamità naturali, alle catastrofi o ad altri eventi. Per tali fattispecie e' possibile, ricorrendone i presupposti, addivenire alla deliberazione di stato di emergenza ed alla consequenziale emanazione delle ordinanze derogatorie (art. 5, commi 1 e 2), anche in considerazione della circostanza che l'ampia ed innominata fattispecie degli "altri eventi" e' equiparata dalla legge agli eventi calamitosi e catastrofici.

Sulla base del quadro normativo vigente spetta al Consiglio dei Ministri nella sua composizione collegiale valutare, di caso in caso, se ricorrono i presupposti in virtu' dei quali una determinata situazione, per i motivi contingenti che la connotano anche avuto riguardo alla cronicità della problematica portata all'attenzione governativa, richieda misure organizzative, che, trascendendo le ordinarie capacità operative, giustificano l'intervento governativo in relazione all'esigenza imperativa di assicurare il raggiungimento di un risultato di interesse nazionale che non potrebbe essere altrimenti raggiunto senza l'impiego di poteri straordinari. Cio' anche in considerazione della circostanza per cui un fenomeno negativo persistente e non adeguatamente fronteggiato con i poteri previsti in via ordinaria dal nostro ordinamento puo', per l'indifferibile urgenza del provvedere, dare luogo alla delibera dello stato di emergenza, prevista dalla legge n. 225 del 1992 e dal decreto legge n. 343 del 2001 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 401 del 2001.

La decretazione dello stato d'emergenza non trova ostacoli nell'assenza di una situazione nuova o imprevedibile, poiche' cio' che rileva non e' semplicemente la circostanza che il pericolo sia correlato ad una situazione preesistente ovvero ad un evento nuovo ed imprevedibile, ma la sussistenza della necessita' di intervenire a salvaguardia degli interessi da tutelare.

Successivamente alla delibera con la quale si proclama lo stato di emergenza sono emanate le ordinanze presidenziali ai sensi del citato art. 5, comma 2.

#### La deliberazione dello stato di emergenza

Al fine di fornire un'adeguata istruttoria per le valutazioni del Consiglio dei Ministri in ordine alla necessita' di intervenire mediante il Servizio nazionale di protezione civile, ferma restando la previa acquisizione dell'intesa regionale sulla delibera e revoca degli stati di emergenza ai sensi dell'art. 107 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e' necessario che le Regioni forniscano elementi conoscitivi al Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nella sua qualita' di soggetto istituzionale di cui si avvale il Presidente del Consiglio per il perseguimento delle finalita' di protezione civile, per un'approfondita verifica dei presupposti che giustificano la dichiarazione dello stato d'emergenza.

Dalle informazioni in ordine alla situazione fattuale di riferimento devono in particolare evincersi da un lato l'impatto della situazione d'emergenza riguardo alla collettività, all'ambiente, alla normale convivenza sociale ed all'assetto economico di un determinato territorio e dall'altro lato le difficoltà delle Amministrazioni ordinariamente competente a farvi fronte senza che da cio' derivi un'eccessiva esposizione a rischio degli interessi predetti.

Si dovra' infine verificare se sussista la possibilita' di superare l'emergenza anche mediante mezzi e poteri "ordinari" contemplati dal vigente assetto normativo per consentire interventi efficaci e

tempestivi in situazioni eccezionali.

Pertanto, l'amministrazione regionale dovrà produrre una relazione che illustri in modo puntuale e documentato il ricorrere dei requisiti di particolare intensità ed estensione e le misure eventualmente adottate per farvi fronte, con particolare riferimento alle risorse umane, strumentali e finanziarie impiegate, a valere sul proprio bilancio o ulteriormente necessarie per fronteggiare l'evento.

Nella predetta relazione dovrà essere indicata altresì la durata dello stato emergenziale da stimare sulla base dei tempi ritenuti necessari per la conclusione degli interventi finalizzati al soccorso ed all'assistenza della popolazione, nonché delle iniziative volte a rimuovere gli ostacoli per ritornare alle normali condizioni di vita.

Alla luce delle considerazioni che precedono, fatto salvo quanto previsto dall'art. 3 del decreto-legge n. 245 del 4 novembre 2002, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2002, n. 286 in relazione a situazioni emergenziali eccezionali, da valutarsi in relazione al grave rischio di compromissione dell'integrità della vita, ogni nuova richiesta di dichiarazione di stato di emergenza, da adottare ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 225/1992, dovrà essere accompagnata dagli elementi informativi citati.

A tale riguardo merita un cenno particolare il tema della proroga dello stato d'emergenza.

Sebbene la permanenza di una situazione emergenziale già accertata richieda un approfondimento istruttorio e motivazionale minore, atteso che il nuovo provvedimento può beneficiare dell'attività istruttoria già compiuta, le istanze di proroga avanzate dalle Regioni dovranno essere accompagnate da una circostanziata e documentata relazione che, oltre a contenere l'esposizione delle ragioni che inducono a ritenere non conseguite le finalità che hanno condotto alla dichiarazione dello stato emergenziale, dovrà specificare le modalità con le quali potrebbe verificarsi il rientro nella gestione ordinaria con l'indicazione della relativa tempistica.

#### Le risorse necessarie per fronteggiare l'emergenza

Si richiama l'attenzione su alcuni profili della dinamica applicativa derivante dalle disposizioni di cui ai nuovi commi 5-quater e 5-quinquies dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, introdotti dall'art. 2, comma 2-quater, del decreto-legge 29 dicembre 2010 n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10.

Occorre premettere che il citato comma 5-quater si riferisce ai casi in cui sia dichiarato lo stato di emergenza ai sensi del comma 1 dello stesso art. 5 e, quindi, le norme citate riguardano esclusivamente gli eventi contemplati dall'art. 2, comma 1, sub c), della legge n. 225 del 1992 e non gli eventi di cui alle lettere a) e b).

Tali eventi, inoltre, per quanto di portata nazionale per risonanza, ricadute, caratteristiche proprie dell'evento in sé, pur richiedendo mezzi e poteri straordinari, in ogni caso interessano solo una data, precisa porzione del territorio nazionale.

Ne consegue, perciò, che uno di tali eventi potrà riguardare il perimetro di una sola regione ovvero quello di due o più regioni.

Dato ciò, occorre allora considerare che, per il combinato disposto dei citati commi 5-quater e 5-quinquies, a fronte di uno di siffatti eventi, è la Regione esclusivamente interessata ovvero sono le Regioni interessate (in tal caso pro-quota), a doversi fare carico in primo luogo del reperimento delle risorse finanziarie necessarie a fare fronte ai fabbisogni occorrenti.

A tal fine, la singola Regione (ovvero le diverse Regioni interessate, ciascuna in proporzione alla quota di risorse necessarie a fronteggiare gli oneri derivanti dalla porzione di evento che le riguarda) avrà l'onere (ai sensi del comma 5-quater):

a) innanzi tutto di reperire all'interno del proprio bilancio le disponibilita' finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti all'evento emergenziale ovvero per la copertura degli oneri conseguenti allo stesso;

b) poi, qualora il bilancio non rechi tali disponibilita', di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote attribuite alla Regione, sino al limite massimo consentito dalla legislazione vigente;

c) nonche' (i.e., inoltre) - sia nel caso che gli aumenti deliberati ai sensi della lettera b) non assicurino comunque il reperimento di tutte le disponibilita' occorrenti sia in quello della impossibilita' di deliberare aumenti giacche' gli stessi sono gia' stati precedentemente operati nei limiti massimi consentiti dalla legislazione vigente - di elevare ulteriormente la misura dell'imposta regionale di cui all'art. 17, comma 1, del d.lgs. n. 398 del 1990, fino a un massimo di cinque centesimi per litro, ulteriori rispetto alla misura massima consentita.

Che per la singola Regione interessata (ovvero per le Regioni interessate, cosi' come sopra detto) le iniziative di cui alle precedenti lettere a) - c) costituiscano un vero e proprio onere, e non piuttosto una mera facolta' lasciata alla libera iniziativa discrezionale della Regione, lo si ricava in via interpretativa dall'incipit del successivo comma 5-quinquies, laddove esso prevede che (solo) "qualora le misure adottate ai sensi del comma 5-quater non siano sufficienti (...) puo' essere disposto l'utilizzo delle risorse del Fondo nazionale di protezione civile".

In altri termini, perche' si possa utilizzare il predetto Fondo occorre pur sempre che, prima, risultino effettivamente assunte ed applicate le iniziative di competenza regionale sopra descritte.

Le amministrazioni regionali, quindi, potranno richiedere al Dipartimento della protezione civile l'attivazione delle misure di cui al comma 5-quinquies, attestando di avere concretamente esperito le iniziative di propria competenza di cui al comma 5-quater, evidentemente per la differenza di fabbisogno fra quanto reperito attraverso le proprie iniziative e quanto necessario per le spese conseguenti all'evento emergenziale ovvero per la copertura degli oneri dallo stesso derivanti. Il Dipartimento della protezione civile verifica la disponibilita' del Fondo per la protezione civile e qualora tale Fondo fosse inadeguato, inoltrera' al Ministero dell'economia e delle finanze una motivata richiesta di attivazione del Fondo di cui all'art. 28 della legge n. 196 del 2009, fornendo allo stesso Ministero gli elementi dimostrativi sia del fabbisogno che dell'oggettiva impossibilita' di farvi fronte con l'attivazione delle richiamate iniziative, ai fini della valutazione circa l'attivazione del Fondo per le spese impreviste.

Da ultimo, va ribadito che le risorse complessivamente individuate per far fronte all'emergenza dovranno essere destinate anche al ristoro degli oneri derivanti dall'attivazione o dall'impiego delle componenti e delle strutture operative del Servizio nazionale di protezione civile.

Infine, il nuovo art. 5, comma 5-sexies, della legge 225 del 1992 prevede l'attivazione del Fondo di garanzia per le imprese danneggiate da catastrofi naturali di cui all'art. 28 del decreto-legge n. 976 del 1966, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 1142 del 1966, anche nei territori per i quali e' stato deliberato lo stato di emergenza. L'attuazione della citata norma e' rinviata all'adozione di provvedimenti di natura non regolamentare da parte del Ministero dell'economia e delle finanze.

Le ordinanze di protezione civile

Ai fini della adozione delle ordinanze di protezione civile, derogatorie dell'ordinamento giuridico vigente, le Regioni devono

puntualmente individuare in una relazione tecnico-illustrativa gli interventi e le misure da attuare - rimandando alla figura ed alla responsabilita' del Commissario delegato la determinazione dei relativi crono programmi in dettaglio - le risorse finanziarie occorrenti con l'indicazione della relativa provenienza, l'organizzazione dell'eventuale struttura commissariale e delle risorse umane necessarie per fronteggiare l'evento, le norme dell'ordinamento giuridico di cui si propone la deroga, l'ambito territoriale di riferimento delle misure straordinarie.

Inoltre, detta relazione dovra' dimostrare, in dettaglio, la quantificazione degli oneri e la relativa copertura finanziaria delle spese relative alle diverse componenti e strutture del Servizio nazionale di protezione coinvolte nella gestione emergenziale.

Sara', oltre a cio', necessaria una ricognizione dettagliata dei territori comunali incisi dall'evento, degli interventi di somma urgenza attuati nella fase della prima emergenza e dei costi sostenuti.

Si evidenzia, poi, che sotto il profilo afferente alle azioni di coordinamento che caratterizzano l'azione di protezione civile nei rapporti tra Stato e Regioni peculiare rilevanza e' attribuita allo strumento dell'intesa, prevista dall'art. 107 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

A tale strumento va ad affiancarsi l'acquisizione del concerto sugli aspetti di carattere finanziario del Ministro dell'economia e delle finanze, previsto dall'art. 2, comma 2-quinquies, del decreto legge n. 225 del 29 dicembre 2010.

Occorre a tale proposito, evidenziare alcuni aspetti assai rilevanti sotto questo profilo allo scopo di definire un iter volto ad ulteriormente valorizzare l'esercizio della funzione di protezione civile che, in ogni caso, permane nella dirimente attribuzione del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Il concerto sugli aspetti finanziari verra' espresso dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, avuto riguardo alla relativa funzione disciplinata dall'art. 24, comma 1, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 preventivamente rispetto all'acquisizione della relativa intesa regionale, allo scopo di assicurare sulle questioni di protezione civile una posizione unitaria del plesso statale nei rapporti con le Amministrazioni regionali.

E' tuttavia evidente che qualora in fase di intesa il testo del provvedimento dovesse subire emendamenti rispetto alla versione precedentemente concertata, dovra' necessariamente riaprirsi la procedura di concertazione. Del resto una concertazione "relativamente agli aspetti di carattere finanziario" ai sensi del novellato art. 5, comma 2, della legge 225 del 1992, per risultare efficace ed effettiva e non mero simulacro di una funzione, non puo' che esercitarsi sulla versione definitiva del provvedimento da adottare.

Provvedera' dunque il Dipartimento della Protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri a sottoporre nuovamente al Ministero dell'economia e delle finanze, per il finale concerto, gli schemi di provvedimenti che risultassero modificati in sede di intesa.

Al fine di conseguire una celere concertazione nei casi di somma urgenza, dovuti alla necessita' di preservare l'integrita' della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni in situazioni di grave rischio, l'espressione del concerto potra' essere resa su singole disposizioni che potranno avere autonomo corso rispetto a quelle i cui contenuti non godono del presupposto dell'effettiva emergenza e, quindi, della maggiore urgenza.

In tali casi di somma urgenza, l'espressione del concerto potra' essere modulata dal Presidente del Consiglio, tramite il Dipartimento della protezione civile, avuto riguardo agli interessi,

costituzionalmente tutelati, complessivamente incisi mediante l'azione o il ritardo nell'azione di protezione civile, sicche' anche eventuali impedimenti evidenziatisi nel corso dell'iter volto alla realizzazione del coordinamento interno allo Stato non dovranno precludere l'esercizio della funzione di protezione civile complessivamente intesa. In tal modo, spettera' al Presidente del Consiglio dirimere, ai sensi dell'art. 95 della Costituzione, eventuali problematiche intervenute nel livello statale.

Infine, ove fosse verificata la possibilita' di intervenire secondo i dettati della ordinaria legislazione necessita' valutare positivamente l'ipotesi di adottare ordinanze non derogatorie dell'ordinamento giuridico vigente, ai sensi dell'art. 5, comma 3, della legge n. 225 del 1992, attraverso le quali puo' - valutate le circostanze concrete di riferimento - conseguirsi comunque il fine di salvaguardare i beni tutelati dalla specifica normativa di settore, mediante l'utilizzo di procedure urgenti gia' previste dall'ordinamento, nonche' di adeguate risorse economiche gestibili anche con il ricorso a contabilita' speciali.

#### I commissari delegati

L'art. 5, comma 4, della legge n. 225 del 1992 consente al Presidente del Consiglio dei Ministri di nominare specifici Commissari delegati per lo svolgimento delle attivita' previste dalle ordinanze di protezione civile.

L'incarico in questione e' conferito sulla base di un rapporto fiduciario che, sebbene collochi la posizione del Commissario delegato in una situazione di indipendenza gestionale ed organizzativa rispetto al delegante impone, tuttavia, al delegato di esercitare esclusivamente le attribuzioni conferite mediante le ordinanze di protezione civile e nei limiti dalle stesse previsti, anche per quanto attiene al plesso ordinamentale di cui e' autorizzata la deroga.

Spettera', quindi, al Commissario motivare il ricorso alle deroghe, inviare al Dipartimento della protezione civile, trimestralmente, una relazione delle attivita' svolte per consentire il relativo monitoraggio, dare piena e completa attuazione all'art. 15, comma 3, del decreto-legge n. 195 del 2009 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 26 del 2010 escludendo il ricorso alla giurisdizione arbitrale; rendicontare - ai sensi dell'art. 5, comma 5 bis della legge n. 225 del 1992 - entro il quarantesimo giorno dalla chiusura di ciascun esercizio ed al termine della gestione o del loro incarico, tutte le entrate e tutte le spese riguardanti l'intervento delegato, indicando la provenienza dei fondi, i soggetti beneficiari e la tipologia di spesa.

Tali adempimenti saranno valutati anche ai fini dell'attivita' ispettiva prevista dall'art. 20 della legge n. 225 del 1992 e disciplinata con D.P.R. 30 gennaio 1993, n. 51.

E' d'obbligo evidenziare che l'art. 2, comma 2-octies, del decreto-legge n. 225 del 2010 ha esteso ai funzionari e commissari delegati del Governo, comunque denominati, l'applicazione dei tempi e delle modalita' di rendicontazione di cui all'art. 5, comma 5-bis, della legge n. 225 del 1992.

Cio' premesso, va precisato che i commissari delegati di protezione civile sono tenuti a trasmettere i rendiconti alle competenti Ragionerie territoriali dello Stato mentre i restanti commissari di Governo devono inoltrarli all'Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'economia e delle finanze. Sara' compito di detti Uffici inoltrare alla Corte dei conti ed agli altri soggetti previsti dalle norme citate, il frontespizio dei rendiconti in parola nonche' l'elenco dei crediti e debiti di cui al decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 27 marzo 2009.

Inoltre, si rappresenta che l'art. 5, comma 5-bis, della legge n.

225 del 1992, come modificato dal decreto-legge n. 225 del 2010, non consente di effettuare girofondi tra contabilita' speciali.

Infine, l'art. 2, comma 2-sexies, del decreto-legge n. 225 del 2010, nell'integrare l'art. 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, prevede la sottoposizione dei provvedimenti adottati dai Commissari delegati 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. al controllo preventivo di legittimita' della Corte dei conti.

Roma, 14 marzo 2011

Il Presidente: Berlusconi

Registrato alla Corte dei conti il 3 maggio 2011  
Ministeri istituzionali - Presidenza del Consiglio dei Ministri,  
registro n. 10, foglio n. 182