

LIBER AMICORUM
PER
PASQUALE COSTANZO

GIOVANNA RAZZANO

**IL CODICE DI PROTEZIONE CIVILE E IL SUO DECRETO
CORRETTIVO, FRA EMERGENZE E RIENTRO NELL'ORDINARIO**

17 MARZO 2020



Giovanna Razzano

Il Codice di protezione civile e il suo decreto correttivo, fra emergenze e rientro nell'ordinario

ABSTRACT: *The paper examines the new Civil Protection Code, introduced by the legislative decree 1/2018, analyzing, from a constitutional point of view, the main changes and focusing mainly on orders, directives, commissioners and on the problem of the transition from extraordinary to ordinary administration. Particular attention is therefore paid to the issue of responsibility for the adoption of these measures and for the special administration itself, also in reference to the emergency concerning the novel Coronavirus disease (COVID-19).*

SOMMARIO: 1. La rilevanza costituzionale della materia, le sue origini e l'integrazione del Terzo settore. – 2. Le amministrazioni straordinarie e i problemi che pongono. – 3. La disciplina delle ordinanze e i soggetti competenti ad adottarle. – 4. Ordinanze o d.p.c.m.? La responsabilità politica per la protezione civile e i provvedimenti in deroga. – 5. La novità delle ordinanze regionali in deroga alla legge ma coerenti e aggiornate con le direttive del Presidente del Consiglio – 6. Le nuove direttive e la relazione con «le potestà legislative e amministrative» delle Regioni e Province autonome. – 7. Lo stato di mobilitazione, la proporzionalità e la sussidiarietà, fra necessità di coordinamento unitario e autonomia. – 8. L'ordinanza per il rientro nell'ordinario e il problema della ricostruzione e del ripristino. – 9. Commissari di protezione civile e commissari del Governo della l. n. 400/1988. Serve un Codice per la ricostruzione?

1. La rilevanza costituzionale della materia, le sue origini e l'integrazione del Terzo settore

Con il d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1¹ è stato introdotto in Italia il Codice della protezione civile², che ha interamente riformato una materia finora disciplinata dalla l. n. 225/1992, più volte integrata e modificata nel corso degli anni³ e ora espressamente abrogata⁴. Successivamente, con d.lgs. 6 febbraio 2020, n. 4, sono state emanate le *Disposizioni integrative e correttive* del d.lgs 1/2018⁵, volte appunto ad un “aggiustamento” e ad un “ritocco” del Codice, specie con riguardo ad aspetti di *governance* e al coordinamento fra la fase emergenziale e quella del ritorno all'ordinarietà.

Le ragioni alla base della riforma sono molteplici: la prima, formale, risponde all'esigenza di superamento della frammentarietà e di riordino in un unico testo delle disposizioni che regolano la materia, per una maggiore sistematicità. Gli altri obiettivi, di carattere sostanziale, puntano ad un incremento delle attività di prevenzione, pianificazione e formazione della cittadinanza, per una maggiore consapevolezza e capacità di resilienza e soprattutto per evitare che i danni causati da eventi naturali siano aggravati dall'incuria e dagli errori umani⁶. Va in questa direzione anche la recente l. n. 92/2019, *sull'Introduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica*, la quale, nel definire i contenuti e i programmi della materia, ha incluso la «formazione di base in materia di protezione civile»⁷. Fra le finalità del Codice vi è poi la ridefinizione delle competenze ai vari livelli e ad un passaggio controllato alla fase del ritorno all'amministrazione ordinaria. La

¹ Sulla base della l. n. 30/2017, recante delega legislativa alla «ricognizione, riordino, coordinamento, modifica e integrazione» delle disposizioni legislative vigenti che disciplinano il servizio nazionale di protezione civile e le relative funzioni. Fra i principi e criteri direttivi della delega, spiccano, fra gli altri, il raccordo delle pianificazioni di protezione civile con quelle di valutazione ambientale e di pianificazione territoriale e strategica e l'integrazione con la normativa europea di protezione civile.

² D'ora in poi «Codice».

³ Uno degli interventi normativi più incisivi è stato quello recato dalla l. n. 100/2012, che ha tentato di ricondurre le attività di protezione civile al nucleo originario, di contenere la durata delle emergenze, di favorire il ritorno all'ordinario, e di ridurre la spesa.

⁴ Art. 48 del Codice.

⁵ D'ora in poi «decreto correttivo» (previsto fin dall'inizio dalla citata legge di delega).

⁶ Aspetto rimarcato da U. ALLEGRETTI, *The italian civil protection system present situation and prospects of reform*, in *Forum dei Quad. cost.*, 7 giugno 2017, 3.

⁷ Art. 3, lett. h).

riforma integra inoltre le norme europee: il servizio nazionale di protezione civile viene così qualificato come l'autorità competente ai sensi dell'articolo 29 della decisione n. 1313/2013/UE, responsabile anche del coordinamento in caso di emergenze all'estero e di richieste di aiuto internazionale⁸.

Il Codice intende infine valorizzare il ruolo del Terzo settore e del volontariato, che da sempre svolgono una funzione essenziale nei momenti di crisi. Vi è non solo il riconoscimento verso questa realtà, ma anche la fiducia nella sua capacità di sviluppare una cultura della precauzione e della responsabilità ambientale. Ne è una riprova il dettagliato Capo V, intitolato *Partecipazione dei cittadini e volontariato organizzato di protezione civile*, in cui la sezione I è denominata *Cittadinanza attiva e partecipazione* e la sezione II *Disciplina della partecipazione del volontariato organizzato alle attività di protezione civile*. A questo riguardo va detto che anche per il Terzo settore non è mancato un nuovo Codice⁹, per «sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa, in attuazione degli articoli 2, 3, 4, 9, 18 e 118, quarto comma, della Costituzione»¹⁰.

Se si guarda a quest'ultima definizione, e al menzionato Capo V del Codice di protezione civile, non solo i due Codici appaiono consonanti, ma mostrano entrambi la rilevanza costituzionale del relativo oggetto. E ciò non tanto perché la materia della «protezione civile», così come «l'autonoma iniziativa dei cittadini», vengano citate nel testo costituzionale, ma soprattutto perché, al fondo di entrambe, vi sono principi quali l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà¹¹, il riconoscimento dell'autonomia sociale e la partecipazione, il diritto-dovere collettivo di salvaguardare il paesaggio e il patrimonio artistico e culturale della nazione¹², ferma restando la logica priorità per la tutela della vita e dell'integrità fisica. Rispetto a questo panorama, la sussidiarietà risulta, a ben vedere, il principio costituzionale chiave, tanto per il Terzo settore, quanto per la protezione civile. Quest'ultima intende infatti avvalersi del libero apporto proveniente dall'autonoma iniziativa dei cittadini, non solo nel momento della crisi, ma anche nelle fondamentali attività di prevenzione dei rischi ed educazione alla popolazione. Sembra degno di nota che, nell'elenco centrale delle associazioni di volontariato di protezione civile che operano a livello nazionale, siano iscritti una sessantina di enti, a cui si sommano le centinaia di organizzazioni degli elenchi territoriali¹³.

⁸ Art. 8, comma 1, lett. i), del Codice. Dal 1° gennaio 2014 è infatti in vigore il Meccanismo Unionale di Protezione Civile adottato il 17 dicembre del 2013, con la menzionata decisione 1313. Tale atto riforma il Meccanismo europeo di protezione civile istituito con decisione del Consiglio del 23 ottobre 2001, contribuendo a migliorare la sicurezza dei cittadini dell'Unione, oltre che a ridurre i costi indotti dalle catastrofi. Sotto questo profilo le relative attività sono riconducibili alla tutela dei diritti fondamentali e dei diritti umani da parte dell'Unione europea (su cui P. COSTANZO, *Il riconoscimento e la tutela dei diritti fondamentali*, in P. COSTANZO-L. MEZZETTI-A. RUGGERI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, 2014, 379).

⁹ D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

¹⁰ Art. 1. Sulla ratio della riforma, cfr. I. GORI-E. ROSSI, *La legge delega n. 106 del 2016 di riforma del Terzo settore*, in Osservatorio sulle fonti, 3/2016; P. CONSORTI-L. GORI-E. ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, Bologna, 2018; A. FICI (a cura di), *La riforma del Terzo settore e l'impresa sociale*, Napoli, 2018.

¹¹ Sul tema, da ultimo, E. ROSSI, *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?*, in Atti dell'omonimo seminario del Gruppo di Pisa, a cura di F. MARONE, Napoli, 2019; cfr. inoltre R. BALDUZZI-M. CAVINO-E. GROSSO-J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del Giudice delle leggi*, Torino, 2017. E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI (cur.), *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Napoli, 2010, 229-280; F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2002 e i fondamentali lavori di G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967 e di C. CARBONE, *I doveri pubblici individuali nella Costituzione*, Milano, 1968.

¹² Particolarmente sottolineato da U. ALLEGRETTI, *The italian civil protection*, cit., 1.

¹³ <http://www.protezionecivile.gov.it/servizio-nazionale/strutture-operative/volontariato/elenco-nazionale> (ultimo accesso 28 febbraio 2020)

Certamente il Terzo settore è tale se è appunto *terzo* rispetto allo Stato e al mercato¹⁴, mentre la protezione civile è un servizio «nazionale», le cui *componenti* sono lo Stato, le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali¹⁵. Tuttavia, è altrettanto indubbio che la nuova definizione accentua il carattere integrato, nonché improntato a sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, di quello che è ora qualificato un «sistema» *policentrico* e un insieme di competenze e attività¹⁶. Anche il metodo che è stato seguito nell'elaborazione del nuovo Codice di protezione civile è stato improntato alla sussidiarietà, in quanto è stato il frutto di competenze tanto *istituzionali* (Stato, Regioni, Comuni)¹⁷, quanto *civili*, entrambe poste a servizio dell'interesse generale. Significativa, al riguardo, è la previsione di cui all'art. 8, che prevede la possibilità, per il Dipartimento di protezione civile, di avvalersi di un osservatorio sulle buone pratiche¹⁸.

Tutto ciò è in continuità con la storia della protezione civile e del suo sviluppo in Europa. Infatti, se si parte dal presupposto che, ai sensi dell'art. 1 del Codice, le *finalità* di protezione civile sono, in piena conformità con numerosi principi costituzionali, la tutela della vita, dell'integrità fisica, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente, si può dire che le relative origini risalgano a ben prima dell'Illuminismo e dell'approccio razionale alle cause degli eventi catastrofici, fino a quel momento ricondotte, come è stato detto, a punizioni di Dio per i peccati umani ovvero frutto del destino¹⁹. Infatti, proprio nel Medioevo, si sono sviluppate una serie di confraternite e associazioni di ispirazione cristiana molto attive rispetto agli ambiti oggi ricompresi nelle *finalità* di protezione civile, e ben attrezzate per intervenire in maniera organizzata nei luoghi colpiti da calamità. In Italia è indicativo il caso della Compagnia delle Misericordie, la prima delle quali nacque a Firenze, nel 1244. Nel 1899, a Pistoia, quando si approvò lo statuto della nuova Confederazione, vi appartenevano ormai più di quarantacinque confraternite²⁰. Nel secolo scorso, significativo è stato l'apporto da loro prestato alla gestione della crisi per i terremoti del Mugello, nel 1919, della Garfagnana e della Lunigiana, nel 1920, con duecento uomini attrezzati ed equipaggiati, oltre a medici e infermieri. Alcune squadre di pompieri sono nate, fra l'altro, proprio all'interno delle Misericordie (come a Prato e a Viareggio). Tali realtà associative, significativa espressione di sussidiarietà, ossia dell'autonoma iniziativa di cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale (art. 118 Cost., ult. comma), si sono andate nel frattempo diffondendo nel resto d'Italia e in tutto il mondo, con progetti condivisi con organizzazioni di altre fedi religiose, in aree di crisi²¹.

2. Le amministrazioni straordinarie e i problemi che pongono

¹⁴ Punto di riferimento in materia resta S. ZAMAGNI, (a cura di), *Libro bianco del Terzo settore*, Bologna, 2011.

¹⁵ Art. 4 del Codice.

¹⁶ Cfr. art. 1 del Codice e il Dossier Servizio Studi del Senato, novembre 2017, *Riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale della protezione civile*.

¹⁷ Sotto questo profilo sembra quindi essere soddisfatto quel "raccordo" Stato-Regioni nel procedimento di adozione di un atto legislativo che le sentenze della Corte costituzionale n. 251/2016 e n. 61/2018 hanno qualificato come una "necessità costituzionale". In tal modo, nell'ambito della potestà legislativa concorrente in materia di protezione civile, si sarebbe anche realizzata quella legislazione definita "integrata" tra Stato e Regioni alla quale si è riferito P. COSTANZO, *Le Regioni tra tendenze evolutive e prospettive future*, in [Il Piemonte delle autonomie](#), 8 febbraio 2019, 7.

¹⁸ La relazione illustrativa precisa che l'osservatorio dovrebbe operare, in connessione con le funzioni di coordinamento, con funzione di raccolta e sistematizzazione delle informazioni di interesse. In questo contesto si inquadra, ad es., il progetto «Io non rischio», che si inserisce nella campagna di comunicazione nazionale per la prevenzione dei rischi naturali e antropici e mira a promuovere e diffondere le buone pratiche di protezione civile, avvalendosi dei volontari di protezione civile (<http://iononrischio.protezionecivile.it>).

¹⁹ Così U. Alleghretti, *The italian civil protection*, cit., 2, che oppone la concezione scientifica a quella religiosa e pare assimilare quest'ultima a quella mitologica.

²⁰ L'Unione Federativa delle Misericordie venne fondata a Pistoia il 21 novembre 1899, con la deliberazione di uno Statuto (tipo-litografia Grotta Giusti, Pistoia, 1900). La costituzione della Commissione per la stesura dello Statuto è l'atto conclusivo dei lavori di un Congresso tenutosi nella città il 24 e 25 settembre 1899, per iniziativa della Misericordia di Pistoia, che inizialmente intendeva celebrarlo in occasione dei festeggiamenti per il proprio IV centenario (1500-1900). Alcuni degli Statuti delle Misericordie sono conservati presso la Biblioteca Angelica di Roma.

²¹ www.misericordie.it/storia.

Inquadrato così il tema, il presente studio si propone di considerare le principali novità del nuovo Codice e del suo recente decreto correttivo e di valutare se e come le nuove norme risultino rispondenti tanto alle funzioni della protezione civile, in riferimento ai principi costituzionali menzionati, quanto a tutti gli altri principi dell'ordinamento.

Resta infatti attuale la questione, già sollevata in riferimento alla legge n. 225/1992, relativa al dilagare e al protrarsi, lungo gli anni e con scarsi risultati, delle amministrazioni straordinarie e d'emergenza, per la gestione di problemi che, anziché essere effettivamente imprevedibili e di carattere emergenziale, sono piuttosto strutturali e dovuti all'incapacità dell'amministrazione ordinaria²². E ciò grazie alla possibilità di nominare commissari e di utilizzare il potere di ordinanza in deroga, sulla base di una dichiarazione di stato di emergenza. Gli abusi si sono cioè determinati per effetto di un'interpretazione impropria delle stesse norme che disciplinano un servizio di protezione civile che, al contempo, è considerato un modello a livello internazionale, per l'efficienza della capacità di soccorso e di risposta alle necessità della popolazione, anche all'estero, come si è visto, da ultimo, in occasione dell'intervento della protezione civile italiana dopo il terremoto in Albania²³.

Nella prospettiva specificamente costituzionale, la prassi delle emergenze prorogate (come quelle in materia di ambiente e rifiuti, sanità, dissesto idrogeologico) determina un impatto non solo sul sistema delle fonti del diritto, stante la deroga prolungata a interi corpi normativi ad opera delle ordinanze, ma anche sulla stessa forma di governo. Si è altrove cercato di mostrare come i Governi, di fatto, implementino il programma ed esercitino le funzioni di indirizzo politico anche attraverso i *meccanismi di protezione civile*, ossia dichiarando le emergenze e nominando commissari. Si tratta spesso di un modo per superare la complessità e la lungaggine di molti procedimenti amministrativi; di un modo di esercitare i poteri sostitutivi nei confronti delle Regioni; e di un modo per rafforzare la stessa funzione di governo²⁴. L'esperienza delle gestioni commissariali, che non mancano di incidere sia sul piano finanziario, sia sul piano politico (nazionale e locale), mostra poi come queste amministrazioni speciali e derogatorie sfuggano ai consueti circuiti della responsabilità politica e, in particolare, ad un controllo da parte del Parlamento e del corpo elettorale, anche a motivo della scarsa trasparenza. Anzi, in realtà sfuggono ad un controllo da parte dello stesso Governo. Quest'ultimo, infatti, da un lato dichiara le emergenze, nomina i commissari e attiva quindi le amministrazioni straordinarie; dall'altro tuttavia, a motivo del prolungarsi di queste ben oltre la durata degli stessi Governi (a volte per oltre quindici anni), non è in grado di controllarne l'operato e i risultati²⁵.

²² In ordine cronologico, cfr., fra gli altri, AA.VV., *Il diritto amministrativo dell'emergenza*, in *Annuario 2005 dell'Associazione italiana dei Professori di diritto amministrativo*, Milano, 2006; F. SALVIA, *Il diritto amministrativo e l'emergenza derivante da cause e fattori interni all'amministrazione*, in *Dir. amministr.*, 3, 2005, 764-775; S. STAIANO, *Brevi note su un ossimoro: l'emergenza stabilizzata*, in ID. (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali*, Torino, 2006, 64.9; V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, in *Dir. pubbl.*, 2007, 377; A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza fra autorità e libertà*, Bologna, 2008; A. MORRONE, *Le ordinanze di necessità e urgenza tra storia e diritto*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Milano, 2009, 133; G. RAZZANO, *L'amministrazione dell'emergenza. Profili costituzionali*, Bari, 2010; A. CARDONE, *La «normalizzazione» dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Torino, 2011; M. BROCCA, *L'altra amministrazione*, Napoli, 2012; F. GIGLIONI, *Amministrazione dell'emergenza*, in *Enc. dir.*, ann. VI., Milano, 2013.

²³ Su disposizione della Presidenza del Consiglio dei ministri, in base alla richiesta delle autorità albanesi nell'ambito del Meccanismo unionale di protezione civile, dal 26 novembre 2019 ha operato presso Durazzo e Tirana un *team* italiano composto da personale del Dipartimento della protezione civile, da Vigili del Fuoco e squadre USAR di ricerca e soccorso, personale medico AREU della Regione Lombardia, volontari delle colonne mobili delle Regioni Puglia e Molise, delle associazioni di volontariato Misericordie e Anpas, da unità cinofile dell'UCIS, da personale della Croce Rossa Italiana, della Guardia di Finanza, della Guardia Costiera e dell'Esercito Italiano, per un totale di oltre 400 persone.

²⁴ Per un'analisi più approfondita si rinvia a G. RAZZANO, *L'amministrazione dell'emergenza*, cit., 137, 185 e 254.

²⁵ *Ibidem*, 258.

Se poi si volesse ricondurre la responsabilità dei commissari a quella amministrativa, il problema sorge con riguardo al principio di legalità, che dovrebbe informare l'attività dell'amministrazione. Non va infatti dimenticato che i commissari adottano ordinanze in deroga alle leggi e che tale deroga a interi corpi normativi si protrae nel tempo. Sotto un certo profilo, quindi, si può dire che i commissari amministrano a prescindere dalla legge²⁶.

Appare chiaro, insomma, come la strumentazione pensata per gestire con urgenza situazioni critiche e imprevedibili, con finalità di protezione civile, venga anche impiegata per altri scopi, in modo inappropriato. Si tratta di una questione che continua a meritare attenzione anche a prescindere dal tema dei «grandi eventi», ossia del ricorso - unanimemente criticato in dottrina - al servizio nazionale di protezione civile e ai relativi strumenti speciali in occasione di manifestazioni come i giochi olimpici, i mondiali di nuoto o i vertici politici internazionali²⁷; possibilità che un tempo era stata inserita accanto agli eventi calamitosi in occasione dei quali può essere dichiarata l'emergenza²⁸ e che, già nel 2012, il legislatore ha eliminato²⁹.

Infine, un'ulteriore questione da tenere presente è quella della ricostruzione e del ripristino dopo eventi distruttivi come terremoti, valanghe e alluvioni. Si tratta infatti di una fase che non rientra nei compiti di protezione civile, che si concludono con la messa in sicurezza³⁰, ma che è inevitabilmente legata ad essa, sia in riferimento ai compiti di prevenzione e pianificazione, sia in riferimento alla stessa gestione degli interventi di primo soccorso e sistemazione, nonché di ricognizione di danni e fabbisogni. La prassi mostra, tra l'altro, la propensione ad un allungamento infinito della fase emergenziale. E lo stesso Codice, per verità, è tornato ad estendere la durata dello stato di emergenza di rilievo nazionale³¹, la quale può ora durare dodici mesi ed è prorogabile per ulteriori dodici mesi³². In precedenza, non poteva superare sei mesi ed era prorogabile per massimo altri sei mesi³³; mentre, ancor prima, nell'ottica di contenere al massimo la gestione straordinaria, poteva durare tre mesi ed era prorogabile per altri due mesi³⁴.

È dunque nella consapevolezza di tali problemi che, senza pretese di completezza, si procederà ad un'analisi di quelle che nell'ottica costituzionale paiono le disposizioni più interessanti.

²⁶ *Ibidem*, 137.

²⁷ Sul tema cfr. F. PEDRINI, *Le ordinanze contingibili e urgenti in materia di protezione civile*, in A. BARBERA e T.F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008, 193; E. ALBANESI - E. ZACCARIA, *Le ordinanze di protezione civile «per l'attuazione» di decreti-legge (ed altri scostamenti dalla L. n. 225 del 1992)*, in *Giur. Cost.*, 2009; C. PINELLI, *Un sistema parallelo. Decreti-legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, in *Dir. Pubbl.*, 2009, 317; G. MARAZZITA, *Il conflitto tra autorità e regole: il caso del potere di ordinanza*, in [Rivista AIC](#), 2010, 23.

²⁸ Cfr. l. 401/2001.

²⁹ Cfr. l. 24 marzo 2012, n. 27, art. 40 bis.

³⁰ Cfr. art. 3, denominato *Attività di protezione civile*, individuate in quelle volte alla «previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi, alla gestione delle emergenze e al loro superamento». Quanto al superamento (comma 7), «consiste nell'attuazione coordinata delle misure volte a *rimuovere gli ostacoli alla ripresa* delle normali condizioni di vita e di lavoro, per *ripristinare i servizi essenziali* e per *ridurre il rischio residuo* nelle aree colpite dagli eventi calamitosi, oltre che alla *ricognizione dei fabbisogni per il ripristino* delle strutture e delle infrastrutture pubbliche e private danneggiate, nonché dei danni subiti dalle attività economiche e produttive, dai beni culturali e dal patrimonio edilizio e all'avvio dell'attuazione delle conseguenti *prime misure* per fronteggiarli» (corsivi miei).

³¹ Ai sensi dell'articolo 24, è prevista, come in passato, la deliberazione dello stato d'emergenza di rilievo nazionale da parte del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, formulata anche su richiesta del Presidente della Regione o Provincia autonoma interessata e comunque previa intesa. La delibera fissa la durata e determina l'estensione territoriale dell'emergenza, con riferimento alla natura e alla qualità degli eventi e autorizza l'emanazione delle ordinanze di protezione civile.

³² La dichiarazione, come del resto in passato, è possibile sia al verificarsi degli eventi che si qualificano come «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», sia nell'imminenza di tali eventi.

³³ D.l. n. 93/2013, art. 10.

³⁴ L. n. 100/2012, art. 5.

3. La disciplina delle ordinanze e i soggetti competenti ad adottarle

Nell'intraprendere questa analisi, sembra opportuno partire proprio dalle ordinanze, che sono uno strumento *tipico del governo della protezione civile e al tempo stesso eccezionale rispetto all'ordinamento giuridico costituzionale*, in quanto si è pur sempre innanzi a provvedimenti che derogano alle leggi e che rappresentano un «residuo» dei poteri che un tempo erano nella piena disponibilità della pubblica Amministrazione³⁵, «con vincoli molto lati di materia, di fini, di forme»³⁶.

Il nuovo Codice, similmente alla disciplina previgente³⁷, prevede due tipologie di ordinanze di protezione civile: la prima «per il coordinamento dell'attuazione degli interventi da effettuare durante lo stato di emergenza» (art. 25); la seconda per «favorire il rientro nell'ordinario a seguito di emergenze di rilievo nazionale» (art. 26). Quanto alla prima tipologia, le ordinanze di protezione civile possono essere adottate esclusivamente sulla base di una dichiarazione d'emergenza nazionale (art. 24). E il presupposto di quest'ultima è il verificarsi (o l'imminenza) di eventi riconoscibili come «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»³⁸. Le ordinanze che ne conseguono, infatti, sono «in deroga ad ogni disposizione vigente», da adottarsi nei *limiti* e con le *modalità indicati nella deliberazione dello stato di emergenza* e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea. I presupposti di fatto, comunque, sono descritti in modo da includere svariate eventualità, dai terremoti, alle precipitazioni eccezionali, alle epidemie e alle calamità derivanti dall'attività dell'uomo. La definizione è dunque inclusiva e piuttosto ampia, ma pare ragionevole rispetto ad un dato ineliminabile: quello dell'*imprevedibilità* degli eventi che possono verificarsi e della *rischiosità* degli stessi rispetto alla compromissione di diritti costituzionali fondamentali quali, *in primis*, la vita, l'integrità, la salute.

Per l'adozione di ordinanze occorre poi acquisire l'*intesa* delle Regioni e Province autonome territorialmente interessate e, ove rechino deroghe alle leggi vigenti, occorre indicare le principali *norme a cui si intende derogare*, oltre ad una *specificata motivazione*. Tutte le ordinanze sono poi trasmesse, per informazione, non solo al Presidente del Consiglio dei ministri, ma anche alle Regioni o Province autonome interessate. Come in passato, per tali provvedimenti è assente il controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti.

Prima di soffermarsi sull'aspetto soggettivo, ossia sui soggetti abilitati alla loro adozione, pare utile evidenziarne i contenuti. Alla gestione del soccorso e dell'assistenza alla popolazione e al ripristino dei servizi pubblici e delle infrastrutture si aggiungono ora, con il Codice, la gestione dei rifiuti e delle macerie e, inoltre, le misure volte a garantire la continuità amministrativa nei territori interessati, anche mediante interventi di natura temporanea. Una importante novità è poi da rintracciarsi nell'obbligo di disporre gli interventi anche strutturali «in coerenza con gli strumenti di

³⁵ Assai critico rispetto ad una logica della prevenzione «inconciliabile con la logica (ispirata alla garanzia delle libertà individuali) dello Stato costituzionale di diritto» V. BALDINI, *Emergenza sanitaria e Stato di prevenzione*, in Dirittifondamentali.it, 1/2020, 591, in riferimento al d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, recante *Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*.

³⁶ G.U. RESCIGNO, *Ordinanze e provvedimenti di necessità e di urgenza*, in *Noviss. Dig. It.*, XII, Torino, 1965, 91. Cfr. inoltre F. BARTOLOMEI, *Potere di ordinanza e ordinanze di necessità*, Milano, 1979; R. CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità*, Milano, 1990; G. MANFREDI, *Le insidie del potere di ordinanza*, in *Riv. Giur. Amb.* 1/2004, 102; M. GNES, *I limiti del potere d'urgenza*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2005, 641; V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, in *Dir. pubbl.*, 2007, 377. G. MORBIDELLI, *Delle ordinanze libere a natura normativa*, in *Dir. amm.*, 2016, 33; già dopo il d.lgs. n. 1/2018, M. RICCI, *Il potere di ordinanza nella gestione delle emergenze ambientali*, in Ambientedititto.it, 2/2019.

³⁷ Cfr. art. 5, comma-ter l. n. 225/1992, come modificato dal d.l. n. 59/2012 (poi l. n. 100/2012), art. 1, comma 1, lett. c) n. 7.

³⁸ Cfr. art. 7, comma 1, lett. c).

pianificazione territoriale esistenti», quando si tratti di ridurre il rischio residuo nelle aree colpite dagli eventi calamitosi, per la tutela della pubblica e privata incolumità³⁹. Si tratta di una precisazione significativa in relazione al passaggio alla successiva fase della ricostruzione e all'interesse, di rango costituzionale, a preservare non solo l'integrità della vita umana, che certamente è prioritaria, ma anche quella dei beni materiali, fra i quali vi sono anche, ancorché non strettamente "utili", il paesaggio e il patrimonio artistico e culturale della Nazione. Sempre che ovviamente gli strumenti di pianificazione territoriale esistenti siano effettivamente funzionali all'integrità, all'utilità e alla bellezza, secondo il canone del famoso architetto Vitruvio, richiamato, da ultimo, proprio in riferimento alle finalità di protezione civile⁴⁰. In questo senso - questa volta in relazione all'*utilità* - si orienta poi un'altra novità, quella per cui le ordinanze sono chiamate a provvedere anche all'attivazione delle prime misure economiche di immediato sostegno al tessuto economico e sociale della popolazione.

Con le ordinanze si può anche provvedere alla delocalizzazione temporanea in altra zona del territorio nazionale, ma entro i limiti delle risorse finanziarie e secondo le *direttive* dettate con apposita, ulteriore delibera del Consiglio dei ministri, sentita la Regione interessata⁴¹. Queste ordinanze presuppongono insomma specifiche direttive, di cui si dirà a breve, a loro volta bisognose di altri adempimenti previ. Emerge così, in questo caso come in altri casi, una certa tendenza del Codice ad una moltiplicazione degli atti e, inevitabilmente, ad una certa burocratizzazione.

In riferimento all'aspetto soggettivo, la disciplina del Codice risulta confusa o, quanto meno, poco sistematica. Se, infatti, dall'art. 25 si ricava che è il Capo del Dipartimento il responsabile principale per la loro adozione, dall'art. 5 risulta invece che «il Presidente del Consiglio detiene i poteri di ordinanza in materia di protezione civile», anche se li può esercitare (salvo che sia diversamente stabilito con la deliberazione dello stato di emergenza) «per il tramite del Capo del Dipartimento della protezione civile». Dall'art. 25, comma 9, si evince inoltre che anche i commissari delegati hanno il potere di adottare ordinanze. È previsto, infatti, che avverso le «ordinanze di protezione civile» e i «conseguenziali provvedimenti commissariali», nonché avverso gli atti, i provvedimenti e le ordinanze, la tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo sia disciplinata dal Codice del processo amministrativo.

Con riguardo ai commissari, inoltre, dal Codice si apprende che possono venire nominati con le suddette ordinanze del Capo del Dipartimento di protezione civile e che la loro funzione è quella di coordinare l'attuazione delle ordinanze stesse. Vengono qualificati anche «commissari delegati», e operano in regime straordinario fino alla scadenza dello stato di emergenza di rilievo nazionale; l'art. 16 del decreto correttivo ha soppresso, da ultimo, ogni riferimento a talune loro attività *ispettive*⁴². La nomina dei commissari risulta quindi, almeno secondo la lettera dell'art. 25, commi 7 e 8, una scelta del Capo del Dipartimento di protezione civile. Nel relativo provvedimento di nomina questi è tenuto a specificare il contenuto dell'incarico, i tempi e le modalità di esercizio. Tranne motivate eccezioni, i commissari delegati devono essere scelti tra i soggetti per cui la legge non prevede alcun compenso per lo svolgimento dell'incarico, ossia tra i titolari di cariche elettive pubbliche. Ove invece si tratti di altri soggetti, il compenso è commisurato al parametro massimo costituito dal 70% del trattamento economico previsto per il primo Presidente della Corte di cassazione. Tutto tace, però, in merito a quei meccanismi che in passato il legislatore aveva disposto con riguardo ad un altro tipo di figure commissariali, quelli per la velocizzazione delle procedure esecutive relative a investimenti pubblici prioritari per lo sviluppo economico e l'occupazione (l. n. 2/2009) e in particolare: eventuale compenso non erogato qualora i tempi per l'esecuzione dell'intervento non siano rispettati; segnalazioni alla Corte dei conti per ritardi e inadempienze; disposizioni volte a porre in relazione l'operato dei commissari, il motivo dei ritardi e la richiesta di

³⁹ Art. 25, comma 1, lett. d).

⁴⁰ U. ALLEGRETTI, *The italian civil protection*, cit., 3.

⁴¹ Art. 25, comma 2, lett. f).

⁴² Art. 16, il quale ha soppresso anche i riferimenti dell'art. 25 del Codice alle attività che i commissari esplicano successivamente, in regime ordinario, situazione ora regolata solo dall'art. 26.

proroga dello stato di emergenza. Il Codice, sotto questo profilo, non mostra alcuna discontinuità con la l. n. 225/1992.

4. Ordinanze o d.p.c.m.? La responsabilità politica per la protezione civile e i provvedimenti in deroga

Occorre poi domandarsi, visto che l'art. 25 prescrive, in generale, che le ordinanze siano adottate «acquisita l'intesa delle Regioni e delle Province autonome territorialmente interessate» e che occorre anche indicare, fin dal momento della deliberazione dello stato d'emergenza nazionale, le norme derogate, la motivazione, i limiti e le modalità con cui possono adottarsi, se tali previsioni siano sostenibili nella pratica, ove si consideri che eventi e catastrofi richiedono azioni immediate e che le epidemie possono diffondersi ed espandersi significativamente nel giro di alcune ore, come sta accadendo per quella del Covid-19.

Sembra che tale disciplina del Codice finisca, di fatto, per favorire l'adozione di specifici decreti-legge, che sono certamente gli strumenti previsti dalla stessa Costituzione (a differenza delle ordinanze) a governare i casi straordinari di necessità e di urgenza⁴³, ma che, nel singolo caso, potrebbero anche essere meno esigenti dell'art. 25 del Codice, quanto al raggiungimento delle intese, all'indicazione delle norme derogate e ai limiti e modalità delle ordinanze. Non è casuale che, nella gestione dell'emergenza per il Covid-19, dichiarata dal Consiglio dei ministri per sei mesi, ai sensi dell'art. 24 del Codice, lo scorso 31 gennaio 2020, il Governo abbia preferito adottare decreti-legge⁴⁴ e, grazie a previsioni contenute proprio in questi, anche Decreti del Presidente del Consiglio (d.p.c.m.). Questi ultimi sono riconoscibili pur sempre come provvedimenti amministrativi contingibili urgenti, ma non recano il *nomen iuris* di «ordinanza», ai sensi dell'art. 25 del Codice. Di fatto, nonostante la dichiarazione dello stato d'emergenza e, quindi, la possibilità di adottare ordinanze di protezione civile, il Governo ha preferito l'«aggancio» alla fonte primaria rappresentata dai decreti-legge anziché a quella costituita dal Codice. E, a ben leggere tali d.p.c.m., non sono richiamate in premessa né intese, né norme derogate (peraltro tutte libertà costituzionali), come richiederebbe l'art. 25 del Codice, ma i precedenti decreti-legge autorizzativi, che non prevedono intese ma di «sentire» i Presidenti della o delle Regioni o il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni⁴⁵, oltre alla l. n. 400/1988. Il Codice insomma, per quanto «nuovo», alla prova dell'emergenza *Coronavirus*, è stato di fatto accantonato, mentre la gestione dell'emergenza sta avvenendo grazie ad alcuni decreti-legge, a numerosi d.p.c.m. e ad ordinanze dei Presidenti delle Regioni, anch'esse «autorizzate» dal decreto-legge⁴⁶.

Al riguardo sembra comunque di poter dire che, in un quadro davvero emergenziale - e non abusivamente «costruito» come tale, in modo artificiale, per sopperire alle incapacità delle amministrazioni ordinarie - gli strumenti emergenziali si configurano non solo sono possibili, ma anche come opportuni e perfino doverosi. Anche se naturalmente se ne potrà poi discutere il contenuto, la tempestività e la proporzionalità. Ciò vale non solo con riguardo allo strumento del decreto-legge previsto dall'art. 77 Cost., ma anche con riguardo alle ordinanze in deroga o ai

⁴³ Cfr. ad es. C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, 1962, 866; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 235; L. CIAURRO, *Decreto legge*, in *Enc. giur.*, X, Roma, 1988.

⁴⁴ I primi quattro in meno di venti giorni, recanti data 23 febbraio, 2 marzo, 8 marzo e 9 marzo.

⁴⁵ In particolare, il d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, che permette alle autorità competenti dei Comuni o delle aree in cui risulti positiva una persona di adottare misure restrittive anche di diritti fondamentali, tramite d.p.c.m., *sentiti* i Presidenti delle Regioni o il Presidente della Conferenza delle Regioni (art. 3, comma 1). Sul tema A. CANDIDO, *Poteri normativi del Governo e libertà di circolazione al tempo del COVID19*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 10 marzo 2020.

⁴⁶ Cfr. d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, art. 3, comma 2, che a sua volta richiama le norme primarie attributive del potere di ordinanza a Sindaci e Presidenti delle Regioni (art. 32 della l. 23 dicembre 1978, n. 833, art. 117 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, e art. 50 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267).

d.p.c.m., autorizzati e motivati da norme primarie. Rispetto ad alcune azioni di protezione civile, fra l'altro, non è da escludere che un provvedimento amministrativo sia più appropriato di un decreto-legge, il quale, con la relativa legge di conversione, è destinato ad innovare in maniera stabile e permanente l'ordinamento giuridico. Il provvedimento amministrativo, invece, a differenza di una fonte primaria (che per essere modificata, integrata o abrogata esige un'altra fonte di pari grado), può essere modificato agilmente, in ragione dell'evoluzione della situazione, ad esempio quella epidemiologica. Ed è per "natura", per così dire, *più contingibile e urgente di un decreto-legge*. Ciò che invece è fondamentale è la possibilità di poter individuare la responsabilità politica di chi assume tali misure. Peraltro, in questo caso, gli stessi decreti-legge adottati dal Governo sono stati convertiti dal Parlamento (almeno finora con il voto anche delle opposizioni), che si è così assunto la responsabilità di tutti i relativi contenuti, incluse, quindi, le disposizioni autorizzative di d.p.c.m. e ordinanze. E anche per questi ultimi resta chiara, al di là dell'autorizzazione contenuta nel decreto-legge di riferimento, la responsabilità politica dell'autorità che adotta - o, anche, che non adotta - le misure (Sindaci, Presidenti di Regione).

A questo riguardo appare di estremo rilievo l'art. 5 dello stesso Codice, secondo il quale «il Presidente del Consiglio dei ministri *detiene i poteri di ordinanza in materia di protezione civile*» ed è colui che «*determina le politiche di protezione civile* per la promozione e il coordinamento delle attività delle amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche, delle Regioni, delle città metropolitane, delle province, dei comuni, degli enti pubblici nazionali e territoriali e di ogni altra istituzione e organizzazione pubblica o privata presente sul territorio nazionale»⁴⁷. Si tratta di un'asserzione significativa nell'ottica costituzionale, perché risulta finalmente chiaro che la responsabilità per la protezione civile è di tipo politico⁴⁸. La determinazione delle politiche di protezione civile risulta quindi, dopo il Codice, una delle attribuzioni del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'art. 5, comma 4, della l. n. 400/1988.

Al di là, dunque, della natura della responsabilità del Capo del Dipartimento di protezione civile e dei commissari di protezione civile, di difficile individuazione, chi certamente risponde delle *politiche di protezione civile* e del *potere di ordinanza* è il Presidente del Consiglio; mentre il Governo «riferisce annualmente al Parlamento sulle attività di protezione civile nonché sull'utilizzo del Fondo nazionale per la protezione civile, del Fondo regionale di protezione civile e del Fondo per le emergenze nazionali» (art. 5, comma 3).

Sotto questo profilo il Codice, sia pure attraverso disposizioni poco sistematiche e senza giungere a conferire natura politica alla figura del Capo del Dipartimento di protezione civile, come invece sarebbe auspicabile⁴⁹, mostra comunque un passo in avanti rispetto all'assetto normativo precedente, dove le responsabilità del Presidente del Consiglio non erano sancite con altrettanta

⁴⁷ Corsivi miei.

⁴⁸ Sulla responsabilità politica F. CUOCOLO, *Il Governo nel vigente ordinamento italiano. Il procedimento di formazione. La struttura*, Milano, 1959; G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, 1967; M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano, 1972; G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, 1973; A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Milano, 1973; A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, Milano 1981; G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei ministri e l'organizzazione del governo*, Padova 1986; P. CIARLO, Art. 95, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA e A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma, 1994, 321; P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, in *Enc. giur.*, XV, 1988; F. DONATI, *La responsabilità politica dei ministri nella forma di governo italiana*, Torino, 1997; E. CATELANI, Art. 95, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, 2006; G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, 2011; A. MORRONE, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quad. cost.*, 1/2018, 7.

⁴⁹ Originariamente la l. n. 225/1992 prevedeva che il Presidente del Consiglio, per il conseguimento delle finalità del servizio nazionale di protezione civile, potesse delegare il «Ministro per il coordinamento della protezione civile», che dunque era parte integrante dello stesso Governo. Successivamente, con la l. n. 100/2012, tale delega è stata poi riferita ad «un Ministro con portafoglio o il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri segretario del Consiglio». Va anche ricordato che, per la soluzione della annosa questione dei rifiuti in Campania, con d.l. n. 90/2008, fu istituito e nominato un Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, attirando così nel Governo stesso la figura del commissario e investendolo, quindi, anche in questo caso, di una chiara responsabilità politica.

nitidezza⁵⁰. Si tratta di un assetto apprezzabile nella logica democratica, nel quadro della forma di governo parlamentare e nell'ottica dell'art. 95 Cost.⁵¹ È illusorio credere, infatti, che la valutazione del rischio, la proporzione degli interventi normativi e provvedimentali, la relativa tempestività, le deroghe alla legge operate tramite le ordinanze, il coordinamento fra i diversi livelli di governo, i mezzi impiegati rispetto ai risultati ottenuti e l'efficacia delle azioni di protezione civile siano questioni meramente tecniche, trattandosi evidentemente di scelte anche e soprattutto politiche, e di cui è giusto che il Governo risponda dinanzi al Parlamento e, in ultima analisi, agli elettori⁵².

5. La novità delle ordinanze regionali in deroga alla legge ma coerenti e aggiornate con le direttive del Presidente del Consiglio

Ancora con riguardo alle ordinanze, emerge un'ulteriore novità, contenuta nel comma 11 dell'art. 25: «Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nell'esercizio della propria potestà legislativa, definiscono provvedimenti con finalità analoghe a quanto previsto dal presente articolo in relazione alle emergenze di cui all'articolo 7, comma 1, lettera b), *da adottarsi in deroga alle disposizioni legislative regionali vigenti*, nei limiti e con le modalità indicati nei provvedimenti di cui all'articolo 24, comma 7»⁵³.

Il Codice introduce in tal modo, accanto alle tradizionali ordinanze *statali* di protezione civile, ordinanze *regionali*, in riferimento ad emergenze di tipo *b)*, ossia di carattere regionale. Si tratta anche qui di provvedimenti che possono derogare leggi, anche se, per il combinato-disposto fra l'art. 25, comma 11 («nei limiti e con le modalità») e l'art. 24, comma 7, risultano subordinate alle *direttive di protezione civile*.

Certo, nell'introdurre un altro strumento in deroga a norme di carattere primario, il legislatore non sembra essersi troppo premurato di dettarne una disciplina accurata. Non vi è parola dei limiti rappresentati dai principi generali dell'ordinamento giuridico e dalle norme dell'Unione europea, né si specifica che le ordinanze *regionali* debbano, anch'esse, indicare le principali norme (in questo caso regionali) cui intendono derogare ed essere specificamente motivate⁵⁴. Neppure è prescritta la pubblicazione nel Bollettino della Regione, né vi sono obblighi di trasmissione; mentre al contrario, come già visto, il Codice prevede che le ordinanze *statali* debbano non solo essere pubblicate in Gazzetta Ufficiale, ma anche trasmesse, per informazione, al Presidente del Consiglio dei ministri e alle Regioni o Province autonome interessate.

Il motivo di tale lacunosità, probabilmente, è da rintracciare nel timore, da parte della norma primaria statale, di invadere la sfera di competenza regionale, in una materia di competenza

⁵⁰ La l. n. 225/1992 si limitava ad affermare che il Presidente del Consiglio dei ministri *promuove e coordina le attività* delle amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche, delle regioni, delle province, dei comuni, degli enti pubblici nazionali e territoriali e di ogni altra istituzione e organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale.

⁵¹ La norma costituzionale prevede infatti che il Presidente del Consiglio diriga la politica generale del Governo e ne sia responsabile e che mantenga, inoltre, l'unità dell'indirizzo politico e amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri. Sembra dunque coerente con questo assetto che il Codice preveda ora che il Presidente del Consiglio *determini le politiche di protezione civile* e ciò per *la promozione e il coordinamento delle attività delle amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche, oltre che di tutti gli enti che "costituiscono" la Repubblica*, ai sensi dell'art. 114 Cost. Quanto alla previsione per cui è poi il Governo a riferire annualmente alle Camere (e non lo stesso Presidente), si tratta di un'incongruenza lieve e comunque specchio delle stesse previsioni costituzionali, ove si consideri che lo stesso art. 95 Cost. permette letture diverse; la dottrina, infatti, ne ha tratto un principio ora monocratico, ora collegiale, ora "misto". Sul tema, recentemente e con ampi riferimenti bibliografici, E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del Governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Pisa, 2017, 83.

⁵² Cfr. da ult., G. CERINA FERRONI, *Restituire lo scettro agli elettori: la sovranità popolare tra realtà e dover essere*, in [Osservatorio AIC](#), 1/2020; A. MORRONE, *Art. 1*, in F. CLEMENTI - L. CUOCOLO - F. ROSA - G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana*, vol. 1, Bologna, 2018, 17.

⁵³ Corsivo mio.

⁵⁴ Così l'art. 25, comma 1, con riguardo alle "tradizionali" ordinanze "statali".

legislativa concorrente come quella della protezione civile. Sottolinea infatti il d.lgs. n. 1/2018 che è «nell'esercizio della propria potestà legislativa» che le Regioni e le Province autonome possono definire provvedimenti analoghi alle ordinanze di protezione civile. Certamente resta sullo sfondo l'art. 117 Cost., comma 1, per cui la potestà legislativa – statale e regionale – è esercitata nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Resta però da chiedersi come si comporteranno le singole Regioni⁵⁵ e se, in particolare, le loro leggi eventuali, autorizzative di ordinanze regionali, terranno conto, per analogia, dei limiti, delle modalità e delle condizioni che la norma statale prevede per le ordinanze di protezione civile nazionali. E questo specialmente con riguardo alle norme dell'Unione europea, che le Regioni possono attuare sulla base dei principi fondamentali dettati da legge statale⁵⁶, ma ora anche, potenzialmente, derogare (così come del resto hanno fatto le ordinanze di protezione civile *statali*)⁵⁷. Nella pratica, tuttavia, è probabile che le Regioni, lasciando da parte le loro istanze d'autonomia, preferiranno invocare una dichiarazione d'emergenza nazionale e conseguenti ordinanze *statali* tutte le volte che si renderanno necessari finanziamenti statali.

Quel che è certo è che il nuovo Codice ha così ampliato gli strumenti a disposizione delle Regioni e, più in generale, ha aggiunto un *tipo ulteriore di ordinanza*. Il che non sembra del tutto irrilevante, specie nella prospettiva di chi ritenga che le ordinanze di protezione civile abbiano carattere normativo⁵⁸, in quanto implica un allargamento del confine degli atti normativi. Inoltre, se il legislatore delegato statale si è basato sul presupposto che la previsione di ordinanze regionali sia espressione dei «principi fondamentali» della materia «protezione civile», ai sensi dell'art. 117, comma 3, (e ai sensi dello stesso Codice, art. 1, comma 3)⁵⁹, ben avrebbe potuto prevederne i limiti, anch'essi *fondamentali*. Fra l'altro il legislatore delegato non ha mancato di indicare, paradossalmente, che tali ordinanze *regionali* siano poi adottate, come ora si vedrà, «nei limiti e con le modalità» delle *direttive* di protezione civile.

6. Le nuove direttive e la relazione con «le potestà legislative e amministrative» delle Regioni e Province autonome

Il Codice dedica l'art. 15 alle *direttive*, che vengono ulteriormente richiamate nel testo una quarantina di volte. La riforma tipizza questi atti, nel senso che prevede, in generale, che tali *direttive del Presidente del Consiglio dei ministri* siano adottate su *proposta del Capo Dipartimento*

⁵⁵ Il Dossier Servizio Studi del Senato, nov. 2017, cit., 66, osserva che disposizioni volte a consentire alla Giunta regionale di emanare ordinanze in deroga alle norme regionali vigenti per la gestione dell'emergenza è già prevista in alcune legislazioni (ad es. art. 15, comma 3, della L.R. Lazio n. 2/2014, nonché art. 10, comma 3, della L.R. Puglia n. 7/2014).

⁵⁶ Cfr. l. n. 234/2012, art. 30.

⁵⁷ Cfr. ad es. Corte di Giustizia, sent. 8 aprile 2008, C-337/05, di condanna dell'Italia per aver derogato alla regola della procedura di gara con acquisti diretti, in base ad un'emergenza incendi e a conseguenti ordinanze di protezione civile; cfr. altresì CGCE sent. 18 luglio 2007, C-382/05, di condanna per mancata applicazione delle norme sugli appalti pubblici di servizi, che l'Italia aveva giustificato per il sussistere di un'emergenza rifiuti e di un regime speciale, governato con ordinanze.

⁵⁸ A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, 56 e 67, individua la categoria delle ordinanze a contenuto normativo che contengono ordini, che per l'A. sono fonti del diritto; anche per G. MORBIDELLI, *Delle ordinanze libere a natura normativa*, in *Dir. amm.*, 2016, 37, alcune ordinanze sono normative. *Contra* G.U. RESCIGNO, *Ordinanze e provvedimenti*, cit., 89, il quale (ID., *Sviluppi e problemi nuovi in materia di ordinanze di necessità e urgenza e altre questioni in materia di protezione civile alla luce della sentenza n. 127 del 1995 della Corte Costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1995, 2196) ha poi parlato di normatività sul piano concettuale. La Corte cost., ad ogni modo, non ha mai considerato le ordinanze fonti primarie soggette al proprio sindacato, ritenendole atti amministrativi (*Corte cost.*, n. 8/1956; n. 26/1961; n. 4/1977).

⁵⁹ Cfr. pure *Corte cost.*, sent. n. 284/2006, nonché n. 82/2006 e n. 327/2003, secondo cui le previsioni in materia di stato 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».

della protezione civile, *previa intesa* da sancire in sede di Conferenza unificata ovvero di Conferenza Stato-Regioni, ferme restando le competenze e le attribuzioni delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Devono anche essere pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana. Il comma 5 detta una disposizione transitoria finalizzata a fare salvi gli effetti delle direttive vigenti, fino all'eventuale adozione di nuove direttive in materia. Per la loro adozione, comunque, a differenza che per le ordinanze di protezione civile, non è necessaria alcuna dichiarazione di emergenza nazionale, sebbene possano essere funzionali alla stessa⁶⁰. Tali direttive «assicurano, sul piano tecnico, l'indirizzo unitario, nel rispetto delle peculiarità dei territori, per l'esercizio della funzione e lo svolgimento delle attività di protezione civile»⁶¹.

Anche l'art. 25, per quanto dedicato alle ordinanze, al comma 2, lett. f), menziona le «direttive dettate con apposita, ulteriore delibera del Consiglio dei ministri, sentita la Regione interessata» in riferimento alle esigenze di ripristino delle strutture e delle infrastrutture, pubbliche e private, danneggiate, nonché dei danni subiti dalle attività economiche e produttive, dai beni culturali e paesaggistici e dal patrimonio edilizio, quando occorran «misure di delocalizzazione temporanea in altra località del territorio nazionale». In questo caso occorre quindi una delibera dell'intero Governo, dopo aver *sentito* la Regione interessata.

Da parte sua il Comune, quando approva il piano di protezione civile comunale con deliberazione consiliare, lo deve redigere «secondo criteri e modalità da definire con direttive adottate ai sensi dell'articolo 15», oltre che con gli indirizzi regionali⁶². Il Codice affida a direttive anche l'unitaria ed effettiva attuazione della disciplina della partecipazione del volontariato organizzato alle attività di protezione civile⁶³; le modalità di organizzazione e svolgimento dell'attività di allertamento⁶⁴; il monitoraggio e la verifica dell'attuazione, anche sotto l'aspetto finanziario, delle misure contenute nelle ordinanze di protezione civile⁶⁵. Può osservarsi, quindi, come l'effettività stessa della riforma dipenda dall'adozione di direttive.

Tentando quindi una ricostruzione, le direttive possono essere di due tipi: quelle adottate dal *solo Presidente del Consiglio, previa intesa* in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata e quelle adottate dall'intero *Consiglio dei ministri, sentita la Regione interessata*, quando si tratti di ripristinare beni di utilità economico-sociale, paesaggistici o culturali ovvero quando occorran misure di delocalizzazione. Quanto ai contenuti, si configurano così come uno strumento duttile, dal contenuto libero, a volte di carattere più marcatamente amministrativo (come nel caso delle direttive per il ripristino, in presenza di emergenza nazionale), a volte di carattere para-regolamentare e quindi normativo (come nel caso delle direttive che dettano criteri e modalità per la redazione del piano comunale di protezione civile o per la partecipazione del volontariato). In entrambi i casi risultano funzionali al coordinamento e all'armonizzazione nazionale. Sotto questo profilo, la disciplina del Codice non trova corrispondenza nella l. n. 225/1992, la quale, oltre che alle direttive del Comitato operativo della protezione civile, e ad una citazione specifica della direttiva sui Centri funzionali del 2004⁶⁶, si limitava a prevedere le *direttive* dettate con *delibera del Consiglio dei ministri, sentita la Regione interessata*, per far fronte alle prime esigenze urgenti, dopo la dichiarazione dello stato di emergenza⁶⁷. Anche se non sono mancate, poi, direttive volte a garantire una corretta organizzazione amministrativa, ai sensi dell'art. 5 comma 2, lett. e) della legge n. 400 del 1988⁶⁸.

⁶⁰ Art. 24, comma 7.

⁶¹ Art. 15, comma 1.

⁶² Art. 12, comma 4.

⁶³ Art. 32 e 34.

⁶⁴ Art. 17.

⁶⁵ Art. 25, comma 10.

⁶⁶ D.p.c.m. 27 febbraio 2004, pubblicata nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 59 dell'11 marzo 2004.

⁶⁷ Art. 5, comma 2, lett. d).

⁶⁸ Sulla base del d.l. 343/2001, art. 5, comma 2, sono state infatti già adottate direttive, come, ad es., il d.p.c.m. 27 febbraio 2004, *Indirizzi operativi per la gestione organizzativa e la dir. funzionale del sistema di allertamento*

Questo nuovo assetto non risulta privo di ombre, specie ove si consideri l'art. 11, comma 4. Da questa disposizione risulta infatti che le Regioni e le Province autonome, nell'esercizio delle rispettive potestà legislative ed amministrative, devono assicurare «l'aggiornamento e la coerenza generale» con le direttive adottate ai sensi dell'articolo 15. Pertanto, se per un verso il Codice, in più occasioni (cfr. ad es. gli artt. 6 e 11), assicura che restano ferme le competenze e le attribuzioni delle Regioni e Province autonome, dall'altro le loro *funzioni di protezione civile* sono disciplinate «assicurandone l'aggiornamento e la coerenza generale con le direttive adottate ai sensi dell'articolo 15 in materia». Sembrerebbe così che, in materia di protezione civile, neppure le leggi e i regolamenti regionali possano contrastare con le direttive del Presidente del Consiglio, le quali godrebbero, tramite il Codice, di una sorta di riserva di competenza.

Una tale previsione potrebbe apparire incostituzionale, in quanto verrebbe demandata ad una direttiva, ossia ad un atto amministrativo o comunque ad una fonte non primaria, anziché alla legge, la determinazione dei principi fondamentali in una materia di competenza concorrente con le Regioni come la protezione civile. Esaminando tuttavia da vicino le direttive adottate finora, a seguito dell'entrata in vigore del Codice, il sito istituzionale della Protezione civile ne presenta solo otto⁶⁹, a dispetto del profluvio di questi atti previsto dalla riforma. L'ultima è sulle *Misure operative di protezione civile per la gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19* (4 marzo 2020), concernente la definizione della catena di comando e controllo, del flusso delle comunicazioni e delle procedure da attivare in relazione allo stato emergenziale determinato dal diffondersi del virus Covid-19. Dalla sua lettura emergono contenuti tanto esplicativi e riassuntivi del quadro normativo vigente (incluso il d.l. del 23 febbraio 2020, n. 6 e l'ordinanza del Capo del Dipartimento di protezione civile del 3 febbraio 2020, n. 630), quanto organizzativi e prescrittivi, come mostra, ad esempio, l'indicazione per cui presso tutte le Regioni deve essere attivata un'unità di crisi regionale organizzata in un certo qual modo. Quanto alle direttive adottate precedentemente a quest'ultima, i relativi contenuti sono fra loro molto diversi, a volte consistenti essenzialmente in raccomandazioni alle Regioni⁷⁰, altre volte, invece, aventi carattere prescrittivo (e, difatti, precedute dall'intesa con la Conferenza unificata)⁷¹, altre volte, come nel caso dell'istituzione della settimana della protezione civile, di carattere prevalentemente informativo⁷².

Ad ogni modo, con riguardo alle direttive e alla previsione per cui le potestà legislative e amministrative delle Regioni devono essere esercitate in coerenza con esse, può dirsi che non è facile coniugare il principio costituzionale dell'autonomia con la necessità di raccordo che richiedono gli interventi di protezione civile, volti a salvaguardare l'incolumità delle persone, la vita, l'integrità, le utilità e il patrimonio artistico e culturale, riconducibili ad altrettanti principi costituzionali. In molti casi, inoltre, sono le Regioni stesse, a volte carenti di risorse umane adeguate, a desiderare indicazioni concrete ed esplicazioni dal Dipartimento nazionale di protezione civile per lo svolgimento delle rispettive funzioni legislative e amministrative. Può inoltre osservarsi come queste direttive non siano, in fondo, del tutto “nuove”, potendo essere ricondotte alla previsione della l. n. 400/1988, comma 3, lett. b), che prevede che il Presidente del Consiglio, direttamente o conferendone delega ad un ministro, promuova e coordini l'azione del Governo «per quanto attiene ai rapporti con le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e sovrintende all'attività dei commissari del Governo». In ogni caso, per ciò che specificamente

nazionale, statale e regionale per il rischio idrogeologico ed idraulico ai fini di protezione civile, in G.U. 11 marzo 2004, n. 59, S.O.; il d.p.c.m. 28 giugno 2011, *Indirizzi operativi per l'attivazione e la gestione di moduli sanitari in caso di catastrofe*, in G.U. 26 ottobre 2011, n. 250; il d.p.c.m. 14 gennaio 2014, *Programma nazionale di soccorso per il rischio sismico*, in G.U. 4 aprile 2014, n. 79.

⁶⁹ <http://www.protezionecivile.gov.it/amministrazione-trasparente/provvedimenti/-/content-view/filter/42368> ultimo accesso 9 marzo 2020.

⁷⁰ Come la direttiva sulla campagna anti-incendi boschivi 2019.

⁷¹ Come la direttiva del 7 gennaio 2019 sul concorso dei medici delle ASL nei Centri Operativi Comunali ed Intercomunali, l'impiego degli infermieri ASL per l'assistenza alla popolazione e la Scheda SVEI per la valutazione delle esigenze immediate della popolazione assistita.

⁷² Direttiva 1° aprile 2019.

concerne le direttive di protezione civile, queste trovano ora un'esplicita legittimazione in una fonte legislativa primaria⁷³, ossia nel Codice. Pertanto sembra di poter escludere l'incostituzionalità e riconoscere, piuttosto, che nella materia della protezione civile le previsioni del Codice - sia quelle concernenti le ordinanze, sia quelle concernenti le direttive - siano espressione dei principi fondamentali della materia concorrente della protezione civile, la cui determinazione è riservata alla legislazione statale⁷⁴.

7. Lo stato di mobilitazione, la proporzionalità e la sussidiarietà, fra necessità di coordinamento unitario e autonomia

Ancora in tema di rapporti fra livello centrale di governo e quello regionale, sembra utile segnalare la novità rappresentata dal meccanismo della dichiarazione dello «stato di mobilitazione» di cui all'art. 23⁷⁵. Si tratta di una modalità che permette all'ambito territoriale interessato dall'evento di mobilitare le sue risorse e di chiedere il concorso di quelle nazionali, ancor prima e anche a prescindere dalla dichiarazione dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei ministri. In precedenza, infatti, quest'ultima era indispensabile per qualsiasi intervento del servizio nazionale.

Lo stato di mobilitazione può essere ora dichiarato «in occasione o in vista di eventi di cui all'articolo 7», ossia degli «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» e, quindi, a prescindere dalla loro esatta identificazione come eventi di tipo a), b) oppure c). Tuttavia, ai sensi dell'art. 23, si deve trattare di eventi che, «per l'eccezionalità della situazione, possono manifestarsi con intensità tale da compromettere la vita, l'integrità fisica o beni di primaria importanza». In sostanza, se si prevedono precipitazioni eccezionali, si possono adesso mobilitare uomini e mezzi del servizio nazionale ancor prima delle probabili esondazioni. E così di fatto è avvenuto, almeno in un'occasione⁷⁶.

Il decreto correttivo, a questo riguardo, ha specificato che, ai fini della richiesta di mobilitazione da parte del Presidente della Regione o della Provincia autonoma, occorre una dichiarazione dei medesimi enti sul pieno dispiegamento delle risorse territoriali disponibili, invece di una semplice *attestazione*. In secondo luogo, è previsto il coinvolgimento coordinato anche dei comuni o delle loro forme associative per supportare gli enti locali coinvolti⁷⁷.

A differenza della dichiarazione d'emergenza nazionale, nel caso di dichiarazione di mobilitazione è il Presidente del Consiglio dei ministri con proprio decreto⁷⁸ ad adottare il relativo

⁷³ E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del Governo*, cit., 108; ID, *Direttiva amministrativa*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. CASSESE, Milano, vol. III, 2006; cfr. anche F. MERUSI - M. CLARICH, *Direttiva*, in *Enc. giur.*, vol. XI, Roma, 1989; V. ANGIOLINI, *Direzione amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. V, Torino, 1990.

⁷⁴ In questo senso [Corte cost., sent. n. 284/2006](#) e [n. 277/2008](#), che hanno dichiarato incostituzionali leggi regionali che intendano “neutralizzare” gli effetti prodotti da ordinanze d'urgenza emanate dai commissari di protezione civile, in quanto queste ultime sono espressione dei principi fondamentali della materia concorrente della protezione civile.

⁷⁵ Una procedura simile era già stata prevista, limitatamente ad alcune Regioni, dall'art. 3 del d.l. n. 245/2002.

⁷⁶ Cfr. ad es. il d.p.c.m. 28 maggio 2019, *Dichiarazione dello stato di mobilitazione del Servizio nazionale della protezione civile a causa degli eccezionali eventi meteorologici che interessano il territorio della Regione Emilia-Romagna a partire dal mese di maggio 2019, ai sensi dell'articolo 23, comma 1, del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1*; la situazione ha poi richiesto successivamente la dichiarazione dello stato di emergenza con Delibera del Consiglio dei ministri del 26 giugno 2019.

⁷⁷ D.lgs. 6 febbraio 2020, n. 4, cit., art. 14.

⁷⁸ D.p.c.m. da adottarsi su proposta del Capo del Dipartimento della protezione civile e su richiesta del Presidente della Regione o Provincia autonoma interessata che attesti il pieno dispiegamento delle risorse territoriali disponibili (art. 23, comma 1).

provvedimento⁷⁹, anziché l'intero Governo. Anche in questo caso, quindi, si assiste ad un rafforzamento del ruolo specifico della Presidenza del Consiglio in materia di protezione civile, già constatato con riguardo al potere di ordinanza e alle direttive.

In ragione dell'evoluzione dell'evento e delle relative necessità, con ulteriore decreto verrà poi eventualmente disposta la cessazione dello stato di mobilitazione, oppure, al contrario, si procederà alla deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale. Il Capo del Dipartimento di protezione civile, da parte sua, cura il coordinamento del servizio nazionale a supporto delle autorità regionali e cura, altresì, «la ricognizione delle attività di natura straordinaria poste in essere dalle componenti e strutture operative interessate nel periodo di vigenza della dichiarazione, secondo procedure di rendicontazione». In seguito, infatti, se non viene dichiarata l'emergenza nazionale, con atto unilaterale del Capo del Dipartimento di protezione civile, si possono riconoscere i costi sostenuti da parte di chi si è preventivamente attivato sulla base delle ricognizioni effettuate⁸⁰.

La dichiarazione di mobilitazione sembra uno strumento interessante, conforme al principio di adeguatezza, funzionale alla prevenzione dei danni a persone o a beni. Si tratta fra l'altro di uno strumento «leggero», che non implica nomine di commissari né ordinanze in deroga. Si tratta, infine, di uno strumento ispirato al principio di sussidiarietà, tramite il quale il servizio nazionale viene in soccorso di quelli regionali o, comunque, degli ambiti territoriali locali, sulla base di una loro richiesta e a motivo della loro insufficienza, ma anche sulla base di una previa dichiarazione per cui le risorse territoriali sono state già tutte impiegate.

Quello fra l'autonomia e le «istanze unitarie»⁸¹, come si vede, è un *difficile equilibrio*, che interessa tutta la materia di competenza legislativa concorrente della protezione civile e, di conseguenza, la gestione stessa delle emergenze. Le tensioni fra il livello di governo centrale e quello regionale sorte in occasione dell'emergenza *Coronavirus* ne sono una riprova. Si sono confrontati punti di vista differenti in merito alla valutazione di alcuni rischi, e ciò proprio con riguardo alla «protezione civile», più ancora che con riguardo ad altre materie, come la «tutela della salute» o l'«istruzione»⁸². Non va infatti trascurato il dato per cui il primo atto della catena di provvedimenti adottati dal Governo è la citata dichiarazione dello stato di emergenza, il 31 gennaio 2020, ai sensi del Codice di protezione civile, una «materia», quest'ultima, che spesso e volentieri è assorbente.

Durante queste evenienze emergenziali e straordinarie, fra l'altro, più che di *legiferare* avendo come riferimento l'art. 117 Cost., si tratta di *governare* le situazioni attraverso un servizio «nazionale», le cui «componenti» sono lo Stato, le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali. In questa materia «concorrente», se da un lato il Codice prevede una pluralità di strumenti decisionali, oltre che di autorità⁸³, dall'altro, a ben vedere, non individua

⁷⁹ Tale mobilitazione avviene mediante il coinvolgimento coordinato delle colonne mobili delle altre Regioni e Province autonome e del volontariato organizzato di protezione civile di cui all'articolo 32, nonché delle strutture operative nazionali di cui all'articolo 13, comma 1.

⁸⁰ In particolare, «vengono assegnati contributi per il concorso alla copertura degli oneri finanziari sostenuti dalle componenti e strutture operative del Servizio nazionale mobilitate, ivi comprese quelle dei territori direttamente interessati, a valere sulle risorse finanziarie del Fondo per le emergenze nazionali» (art. 24, comma 3). Parallelamente, «le Regioni possono definire, con propria legge, provvedimenti con analoga finalità in relazione ad eventi di cui all'articolo 7, comma 1, lettera b), con oneri a carico dei propri bilanci», ossia degli eventi che per loro natura o estensione comportano «l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni, e debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo, disciplinati dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano nell'esercizio della rispettiva potestà legislativa».

⁸¹ Secondo la formulazione della [sent. della Corte cost. n. 303/2003](#).

⁸² Il riferimento è all'ordinanza n. 1 del 25/02/2020 del Presidente della Regione Marche (che aumentava le misure per limitare la diffusione del contagio da Coronavirus disponendo, fra l'altro la chiusura delle scuole) impugnata dal Governo dinanzi al Tar marchigiano, il quale ne ha sospeso gli effetti con decreto 27/2/2020 (cfr. pure ordinanza del 4/3/2020 di accoglimento domanda cautelare), mancando il presupposto individuato dall'art. 1, comma 1, del d.l. n. 6 del 2020 che nella zona risulti «positiva almeno una persona» anche per la «rilevanza degli interessi in competizione», venendo in rilievo «misure pesantemente incidenti su diversi diritti e libertà costituzionali».

⁸³ Cfr. art. 3, 4, 5, 6 e 9 del Codice.

regole per il conflitto. Né, forse, potrebbe farlo, perché le norme, generali ed astratte, si riferiscono ad eventi calamitosi senza distinguere fra terremoti, alluvioni o epidemie, e senza quindi poter disciplinare in modo particolareggiato le situazioni che possono venire a determinarsi fra i vari livelli di governo. In tutti questi casi, comunque, sono essenziali tanto il coordinamento e l'unità, quanto l'attenzione alle specifiche realtà territoriali⁸⁴, agli *ambiti*, per riferirsi alla nomenclatura del Codice⁸⁵. E, nell'ottica del diritto costituzionale, è quanto mai necessario raggiungere l'*equilibrio*, per quanto *difficile*, improntando tutti i comportamenti ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, secondo moduli procedimentali ispirati alla leale collaborazione.

Altro tema, che non può approfondirsi in questa sede, è quello dell'opportunità che la materia della protezione civile sia di competenza *legislativa* statale, pur preservandone il carattere policentrico e la valorizzazione delle componenti locali⁸⁶. Del resto, anche nell'assetto attuale (materia concorrente), stante l'emergenza Covid-19, i Presidenti delle Regioni non avrebbero potuto restringere le libertà costituzionali e derogare a svariate leggi, nei loro rispettivi territori, senza l'autorizzazione contenuta nella norma statale, ossia nel decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, art. 3, comma 2.

8. L'ordinanza per il rientro nell'ordinario e il problema della ricostruzione e del ripristino

Tornando al Codice, cruciale è la questione del ritorno alla normalità. In proposito sia il Codice, sia il decreto correttivo hanno introdotto alcune novità. Il quadro che ne deriva prevede ora che l'ordinanza di cui all'art. 26, per la gestione del rientro nell'ordinario, sia emanata almeno trenta giorni prima della scadenza dello stato di emergenza di rilievo nazionale. Inoltre, non si prevede più, come in passato, che con tale provvedimento si regoli il subentro dell'amministrazione pubblica competente, bensì che le funzioni commissariali di coordinamento degli interventi, conseguenti all'evento, pianificati e non ancora ultimati, siano proseguite dai medesimi in via ordinaria.

I commissari di protezione civile dovrebbero quindi gestire la continuità e il passaggio fra la fase emergenziale e quella post-emergenziale, ossia fra la fase di competenza della protezione civile, che è quella della messa in sicurezza, e quella ordinaria della ricostruzione o del «ripristino delle strutture e delle infrastrutture, pubbliche e private, danneggiate, nonché dei danni subiti dalle attività economiche e produttive, dai beni culturali e paesaggistici e dal patrimonio edilizio»⁸⁷. Occorre tuttavia osservare che le ordinanze di protezione civile di cui all'art. 25 si occupano di fare la *ricognizione dei fabbisogni* per il ripristino suddetto e le ordinanze di cui all'art. 26 si occupano di *favorire il subentro delle amministrazioni ordinarie*. Ma né le une, né le altre vanno oltre.

Il decreto correttivo, da parte sua, ha previsto la possibilità di rimodulare il piano degli interventi entro il termine di scadenza della contabilità speciale, nei limiti delle risorse disponibili, previa approvazione del Capo del Dipartimento della protezione civile. È comunque necessario individuare espressamente, tramite l'ordinanza, l'autorità che gestisce appunto le contabilità speciali di cui al

⁸⁴ Sulla «naturale responsabilità politica ed economica che lega (o dovrebbe legare) gli amministratori ai loro territori», da ultimo, A. POGGI, *Perché abbiamo bisogno delle Regioni*, in *Federalismi*, 5/2020, editoriale 4 marzo 2020, VIII.

⁸⁵ Cfr. spec. l'art. 3, che formalizzata la possibilità di articolare le funzioni di protezione civile per «ambiti territoriali e organizzativi ottimali», individuati dalle Regioni nel rispetto dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza. Sul punto V. PEPE, *op. cit.*, 222.

⁸⁶ Indicativo, in questo senso, è l'art. 35 del d.l. del 2 marzo 2020, n. 9, denominato *Disposizioni in materia di ordinanze contingibili e urgenti*, che dispone che «a seguito dell'adozione delle misure statali di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 non possono essere adottate e, ove adottate sono inefficaci, le ordinanze sindacali contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza predetta in contrasto con le misure statali». La fonte primaria statale esprime in tal modo l'esigenza di coordinamento e unitarietà, fondamentale per l'efficacia delle azioni di protezione civile.

⁸⁷ Art. 25, comma 2, lett. e).

successivo art. 27, le quali possono essere mantenute per un periodo massimo di quarantotto mesi dalla data di deliberazione dei relativi stati di emergenza. A tale soggetto si attribuisce inoltre il potere di revocare gli interventi previsti dal piano degli interventi che non sono stati aggiudicati entro sei mesi dalla scadenza dello stato di emergenza, stabilendo, altresì, la possibilità di utilizzare le somme residue per la realizzazione di nuovi interventi, strettamente connessi al superamento della medesima emergenza.

Anche questo tipo di ordinanza può essere in deroga alla legge, in quanto il Codice assegna sei mesi per consentire eventuali disposizioni derogatorie in materia di affidamento di lavori pubblici e di acquisizione di beni e servizi, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea. Con le suddette ordinanze si permette inoltre di ridurre termini analiticamente individuati e rimodulare il piano degli interventi nei limiti delle risorse disponibili.

Può osservarsi, così, come il contesto in cui operano le ordinanze di cui all'art. 26 sia ancora straordinario, in quanto sono adottate un mese prima che scada l'emergenza (che, lo ricordiamo, è fissato dal Codice in un anno ed è prorogabile per un altro), in quanto vi è un'autorità chiamata a gestire per quattro anni le contabilità speciali e in quanto tali ordinanze possono ancora, per sei mesi, derogare le leggi. Occorre domandarsi, tuttavia, se sia sufficiente questo regime transitorio speciale per mettere in grado l'autorità competente in via ordinaria di procedere con la ricostruzione e/o con il ripristino.

9. *Commissari di protezione civile e commissari del Governo della l. n. 400/1988. Serve un Codice per la ricostruzione?*

In relazione alla domanda, va detto che il Codice presenta un limite intrinseco, per il fatto stesso di essere appunto una disciplina della protezione civile. A quest'ultima, come del resto in tutti gli ordinamenti, non sono attribuite funzioni di ricostruzione, restauro e reinserimento della popolazione nella vita economica e sociale. Alla protezione civile l'ordinamento affida la fase precedente (della prevenzione e della pianificazione), quella centrale (della gestione della crisi), ma non la fase successiva. Per cui anche la pur lodevole disciplina sull'anello di congiunzione fra la fase emergenziale e il rientro alla normalità, non sembra di per sé in grado di risolvere i ricorrenti problemi italiani, quelli che si manifestano con tanta evidenza al momento in cui tocca alle amministrazioni subentrare.

L'esperienza mostra, a questo riguardo, enormi difficoltà e inadempienze gravi, perché la ricostruzione e la riorganizzazione, invariabilmente, tardano, e le amministrazioni ordinarie non sono in grado di gestirle, anche a causa di ostacoli burocratici e mancanza di competenze professionali adeguate ad amministrare e, in particolare, ad elaborare progetti. Di fronte a ciò, le azioni di Governo si sostanziano, essenzialmente, nella *proroga della straordinarietà, della derogatorietà e perfino, paradossalmente, della temporaneità*. Ne è una riprova il recente «decreto sisma», d.l. 24 ottobre 2019, n. 123, recante *Disposizioni urgenti per l'accelerazione e il completamento delle ricostruzioni in corso nei territori colpiti da eventi sismici*⁸⁸, il quale, all'art. 1, dispone la proroga fino al 31 dicembre 2020 dello stato d'emergenza dichiarato in conseguenza del sisma del 2016 che ha colpito i territori delle Regioni Lazio, Marche, Umbria e Abruzzo⁸⁹. E ne è una riprova anche la stessa richiesta dell'Emilia-Romagna, nel dicembre 2019, volta ad ottenere dal Governo, per il sisma che ha avuto luogo nel 2012, la proroga dello stato di emergenza fino al 31 dicembre 2021.

Accade inoltre che gli interventi strutturali di protezione civile - anziché restare quegli interventi che, in attesa della ricostruzione, realizzano semplicemente alloggi migliori dei tendoni da campo -

⁸⁸ Poi convertito nella l. n. 156/2019, in *G.U.* del 23 dicembre 2019.

⁸⁹ È significativo, con riguardo alla *proroga della temporaneità*, che una delle ordinanze adottate (l'ord. c.d.p.c. 19 dicembre 2019) presenti, fra i suoi contenuti, la disciplina della manutenzione, da parte dei Comuni e delle Regioni, delle strutture temporanee realizzate dalla protezione civile immediatamente dopo il sisma.

finiscano per risultare, impropriamente, quelli definitivi. Non a caso il Codice specifica che gli interventi di protezione civile da porre in essere con le ordinanze possano essere anche *strutturali*, ma volti alla riduzione del rischio residuo *strettamente connesso all'evento* nelle aree colpite dagli eventi calamitosi, e finalizzati *prioritariamente alla tutela della pubblica e privata incolumità*, anche se «in coerenza con gli strumenti di programmazione e pianificazione esistenti» (art. 25, comma 2, lett. d).

Le situazioni di stallo vengono così considerate dai Governi «casi straordinari di necessità e di urgenza», spesso *risolti* con la nomina di commissari straordinari per la ricostruzione. Questi ultimi, occorre notare, non sono propriamente commissari di protezione civile, bensì commissari di Governo di cui all'art. 11 della l. n. 400/1988 (anche se chiamati a coordinarsi con i commissari di protezione civile già nominati)⁹⁰. Non mancano, inoltre, i commissari straordinari nominati per il dissesto idrogeologico (ora sono gli stessi Presidenti delle Regioni, con poteri e contabilità speciali), chiamati ad operare per mitigare i rischi, tutelare l'ambiente e prevenire le catastrofi⁹¹.

In ogni caso, mentre le *gestioni commissariali di protezione civile* trovano nella fonte primaria un limite temporale (anche se spesso finisce per essere ridefinito con decreto-legge), le *gestioni commissariali per la ricostruzione* trovano la loro unica fonte nel decreto di nomina del Consiglio dei ministri o, al più, nello specifico decreto-legge adottato per la ricostruzione di una certa area. Inoltre, se è vero che tali decreti frequentemente prevedono che il commissario riferisca al Presidente del Consiglio sul suo operato⁹², occorre riconoscere che questa indicazione non sembra un grande incentivo all'azione efficiente e rapida. Fra l'altro, considerando la breve durata dei governi italiani, è frequente che, come già rilevato, mentre la gestione commissariale per la ricostruzione perduri vari anni, il Presidente del Consiglio e/o il Governo nel frattempo mutino. Chi è dunque responsabile politicamente dei risultati o dell'assenza di risultati dei commissari di Governo?⁹³

Sembra quindi di dover dirigere anche e soprattutto nei confronti delle figure commissariali per la ricostruzione le preoccupazioni espresse rispetto ai commissari di protezione civile⁹⁴. Mentre infatti per questi ultimi vi è, almeno, la disciplina generale di riferimento costituita dal Codice, che tenta di evidenziare le responsabilità politiche del Presidente del Consiglio e del Governo, di arginare i tempi, di esigere che i commissari siano scelti fra coloro che sarebbero competenti in via ordinaria, senza compensi ulteriori, per i primi invece il quadro normativo attuale non esige granché.

⁹⁰ Cfr. ad es. il d.p.r. del 9 agosto 2018, relativo alla nomina del Consigliere di Stato C. Schilardi a Commissario straordinario di Governo per la ricostruzione nei territori dei comuni di Casamicciola Terme, di Forio e di Lacco Ameno nell'isola di Ischia, che richiama appunto in premessa l'art. 11 della l. n. 400/1988 e richiede di raccordarsi e coordinarsi con il commissario delegato di protezione civile, nonché di riferire «direttamente al Presidente del Consiglio dei ministri sulle attività e sulle iniziative volte al raggiungimento degli obiettivi attribuiti». La nomina è stata poi reiterata con il d.l. n. 109/2018, che ha permesso, fra l'altro, l'apertura di una contabilità speciale.

⁹¹ Cfr. il d.p.c.m. del 20 febbraio 2019 sul *Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela della risorsa ambientale* e la deliberaz. del 19 ottobre 2019 della Corte dei conti, Sez. centr. di controllo sulla gestione delle amm. dello Stato, in merito al *Fondo per la progettazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico* (2016-2018). Si osserva, infatti, come il ricorso ripetuto alle gestioni commissariali in questo ambito, «sia conseguenza della difficoltà delle amministrazioni nazionali e locali di incardinare l'attività di tutela e prevenzione nelle funzioni ordinarie» (p. 14); e come la trasformazione dell'istituto del commissariamento in mezzo ordinario di soluzione di problemi organizzativi non abbia prodotto risultati significativi. Anzi, «nel caso oggetto di questa indagine, l'analisi sulla gestione dei finanziamenti per il contrasto al dissesto idrogeologico, già a partire dalle esperienze commissariali precedenti all'istituzione del Fondo, conferma che le misure straordinarie e le deroghe delle norme non hanno garantito il raggiungimento degli obiettivi» (p. 78).

⁹² Anche perché, ex art. 11 della l. n. 400/1988, il Presidente del Consiglio è tenuto a riferire a sua volta alle Camere sulle attività del commissario straordinario.

⁹³ Cfr. delib. Corte dei conti, 31 ottobre 2019, cit., 96, che qualifica «necessario introdurre un sistema premiale per le amministrazioni virtuose e strumenti di individuazione delle responsabilità per l'inadempimento».

⁹⁴ V. per tutti F. SALVIA, *Il diritto amministrativo e l'emergenza*, cit., 97.

Il Codice, in conclusione, è senz'altro apprezzabile per gli aspetti appena menzionati, oltre che per l'attenzione alla prevenzione e alla pianificazione⁹⁵. Meno apprezzabile è la mancanza di sistematicità del Codice, l'implementazione degli strumenti di carattere para-normativo (come nel caso delle direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri e delle ordinanze regionali) e l'impropria, esigente determinazione dei limiti e delle modalità delle ordinanze fin dal momento della dichiarazione d'emergenza, a fronte, invece, del poco "coraggio" rispetto ad una più esigente regolazione dei doveri dei commissari di protezione civile. Quel che invece non si può rimproverare né al Codice, né alla Protezione civile, sono i ritardi nella ricostruzione, di competenza delle amministrazioni ordinarie; le quali, tuttavia, come l'esperienza ha dimostrato a sufficienza, non sono in grado di farsene carico.

A questo riguardo occorre allora domandarsi se, anziché intervenire con decreti e decreti-legge, caso per caso, mano a mano che si presentano le difficoltà, o che si consolida l'inerzia, attraverso nomine di vari tipi di commissari dotati di strumenti derogatori⁹⁶ - che fra l'altro non hanno impedito che l'Italia subisse condanne pesanti da parte dell'UE⁹⁷ - non sia opportuno potenziare tanto il Ministero dell'ambiente, quanto le amministrazioni regionali e locali, di adeguate risorse umane, tecniche e amministrative⁹⁸, in grado di gestire sia le problematiche legate ai rifiuti, sia i progetti di contrasto al dissesto idrogeologico, sia la ricostruzione. Quanto a quest'ultima, considerando che il Codice di protezione civile non se ne occupa (né gli competerebbe), che il problema tuttavia sussiste, e che i metodi sinora adottati non hanno portato a risultati soddisfacenti, occorrerebbe valutare l'ipotesi di un Codice della ricostruzione, condiviso con le Regioni e gli enti locali, in grado di disciplinare procedimenti amministrativi efficaci per la soluzione dell'annoso problema italiano.

⁹⁵ Tuttavia U. ALLEGRETTI, *Il Codice della protezione civile*, cit., § 4, denuncia la grave lacuna consistente nel non aver disposto, attraverso il Codice, la microzonazione del territorio italiano. Un compito che, tuttavia, richiede innanzitutto l'individuazione di cospicue risorse finanziarie a ciò dedicate.

⁹⁶ Sulla stratificazione, sulla contraddizione e sulla complicazione di talune ordinanze, lontane dall'obiettivo dell'efficienza che dovrebbe esserne la ragione, S. SPUNTARELLI, *Normatività ed efficienza del sistema delle ordinanze adottato in occasione della sequenza sismica di Amatrice, Norcia e Visso*, in Costituzionalismo.it, 3/2017, 34.

⁹⁷ Le discariche abusive e il mancato rispetto delle direttive comunitarie sullo smaltimento dei rifiuti, sui rifiuti pericolosi e sull'autorizzazione e gestione delle discariche (75/442, 91/689 e 1999/31) hanno comportato per l'Italia due pesanti condanne da parte della Corte di giustizia della Comunità europea, il 26 aprile 2007 (C- 135/05) e il 2 dicembre 2014 (C- 196/13), con conseguente pagamento di penalità semestrali di oltre 42 milioni di euro fino a completa esecuzione della sentenza.

⁹⁸ In questo senso sembra orientato anche U. ALLEGRETTI, *Il Codice della protezione civile*, cit., § 8, allorché afferma che nel Codice si sarebbe dovuto sottolineare maggiormente, soprattutto nel caso dei beni culturali, «la salvaguardia e il doveroso intervento dei poteri normali dei ministri e delle altre amministrazioni competenti e dei procedimenti di pianificazione e azione ordinaria». Più espressamente M. RICCI, *Il potere di ordinanza*, cit., 24 auspica il superamento di quei fattori di inefficienza dell'amministrazione, «in virtù dei quali quest'ultima non è in grado di operare in via ordinaria e si trova poi costretta a adottare misure di carattere emergenziale in situazioni che non avrebbero richiesto ciò».