



**SAPIENZA**  
UNIVERSITÀ DI ROMA

**Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia e Comunicazione**

**Dipartimento di Scienze Politiche**

**Dottorato di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale**

**Curriculum in Diritto amministrativo europeo dell'ambiente**

**XXXVI ciclo**

L'amministrazione delle calamità naturali al tempo della crisi climatica. Uno studio sull'organizzazione e sull'attività amministrativa per la riduzione dei rischi.

**Riccardo Stupazzini**

**Matricola 1670890**

Relatore

Chiar.mo Prof. Fabio Giglioni

Coordinatore

Chiar.mo Prof. Fabio Giglioni

A.A. 2023-2024



**Il presente documento è distribuito secondo la licenza Tutti i diritti riservati**

## INDICE

<b>INTRODUZIONE</b> .....	6
<b>CAPITOLO I - LA FUNZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE DELL'EMERGENZA: POTERI, LIMITI E CRITICITÀ</b> .....	14
<b>SEZIONE I- I POTERI DI ORDINANZA <i>EXTRA ORDINEM</i></b> .....	14
1.1 <i>Il potere di ordinanza extra ordinem come potere amministrativo straordinario nell'amministrazione di eventi calamitosi: i lineamenti e i presupposti per il suo esercizio</i> .....	14
1.2 <i>Natura giuridica delle ordinanze extra ordinem</i> .....	21
1.3 <i>I limiti dell'ordinamento nazionale all'esercizio del potere extra ordinem</i> .....	26
1.3.1 <i>Il limite dei principi generali dell'ordinamento</i> .....	30
1.3.2 <i>Il limite della riserva di legge</i> .....	36
1.4 <i>Le norme attributive del potere di ordinanza extra ordinem</i> .....	37
1.4.1 <i>Le norme attributive della medesima species di potere di ordinanza extra ordinem ad una pluralità di organi</i> .....	42
<b>SEZIONE II – I POTERI STRAORDINARI DI PROTEZIONE CIVILE</b> .....	50
1.5 <i>Gli eventi emergenziali di protezione civile</i> .....	50
1.6 <i>Lo stato di mobilitazione del Servizio Nazionale di Protezione Civile e lo stato di emergenza di rilievo nazionale</i> .....	55
1.7. <i>Le ordinanze di protezione civile: competenze, procedure di approvazione e limiti</i> .....	61
1.7.1 <i>Il rispetto delle norme dell'Unione Europea</i> .....	65
1.8. <i>La gestione delle emergenze ex art. 7, co. 1, lett. b) del Codice di protezione civile</i> .....	67
1.9 <i>La funzione di amministrazione dell'emergenza: considerazioni conclusive circa le criticità dei relativi istituti giuridici</i> ..	69
<b>CAPITOLO II - LA FUNZIONE DI AMMINISTRAZIONE DEI RISCHI: IL CONTESTO, LE ATTIVITÀ E GLI STRUMENTI GIURIDICI</b> .....	73
2.1 <i>Il quadro regolatorio in materia di riduzione del rischio di calamità e di adattamento ai cambiamenti climatici</i> .....	73
2.2 <i>Le attenzioni riservate dalla scienza giuridica all'amministrazione dei rischi e ai processi di adattamento al cambiamento climatico</i> .....	86
2.3 <i>Lineamenti di una funzione amministrativa per la riduzione del rischio di calamità nell'ambito di processi di adattamento al cambiamento climatico</i> .....	92
2.3.1 <i>Le attività di previsione dei rischi</i> .....	94
2.3.2 <i>Le attività di prevenzione/mitigazione dei rischi</i> .....	98
2.3.3 <i>I principali caratteri distintivi della funzione di riduzione dei rischi rispetto alla funzione di amministrazione dell'emergenza</i> .....	100
2.3.4 <i>Gli strumenti di pianificazione per le attività di previsione e prevenzione dei rischi</i> .....	104
2.3.5 <i>I regimi vincolistici e gli istituti autorizzatori</i> .....	109

2.3.6	<i>Le valutazioni ambientali e l'analisi degli impatti dei cambiamenti climatici</i> .....	112
2.3.6.1	<i>Prime considerazioni intorno alla valutazione del rischio climatico e della vulnerabilità</i> .....	119
2.4	<i>Le attività di previsione e prevenzione nell'ordinamento di protezione civile</i> .....	123
2.4.1	<i>La pianificazione di protezione civile</i> .....	128
2.4.1.1	<i>La valorizzazione dei processi partecipativi nella pianificazione di protezione civile</i> .....	135
2.4.1.2	<i>- Il coordinamento dei piani di protezione civile con i piani di gestione e di tutela e risanamento del territorio e gli altri ambiti di pianificazione strategica</i> .....	137
2.4.1.3	<i>Considerazioni conclusive intorno alla rilevanza interna ed esterna del piano di protezione civile</i> .....	141
2.5	<i>Rilievi conclusivi sulla funzione di amministrazione dei rischi di calamità naturali e sulla necessità di un integrativo approccio settoriale</i> .....	141
<b>CAPITOLO III - I PROFILI ORGANIZZATIVI GENERALI DELL'AMMINISTRAZIONE DELLE CALAMITÀ</b> .....		<b>145</b>
3.1	<i>- Il rilievo dei profili organizzativi nell'amministrazione delle calamità</i> .....	145
3.2	<i>- Il modello organizzativo della protezione civile: le origini</i> .....	148
3.2.1	<i>- L'istituzione del Servizio Nazionale di Protezione Civile</i> .....	151
3.2.2	<i>- Il tentativo fallito dell'istituzione di un'Agenzia per la Protezione civile</i> .....	154
3.2.3	<i>- L'assetto organizzativo attuale: componenti, strutture operative e soggetti concorrenti</i> .....	157
3.2.4	<i>- Le autonomie territoriali nel Servizio Nazionale di Protezione Civile</i> .....	165
3.2.5	<i>- Il rapporto con la comunità scientifica</i> .....	175
3.2.6	<i>- Il volontariato di protezione civile</i> .....	181
3.3	<i>- Le alterazioni 'competenziali' nell'amministrazione delle calamità</i> .....	186
3.4	<i>La dimensione europea della protezione civile</i> .....	191
3.5	<i>Prime considerazioni conclusive sui profili organizzativi generali dell'amministrazione delle calamità</i> .....	198
<b>CAPITOLO IV - IL RISCHIO IDROGEOLOGICO</b> .....		<b>201</b>
4.1	<i>Considerazioni preliminari intorno al fenomeno del rischio idrogeologico</i> .....	201
4.1.1	<i>Sulle nozioni di suolo, difesa del suolo e dissesto idrogeologico</i> .....	203
4.1.2	<i>L'evoluzione normativa in materia di difesa del suolo</i> .....	206
4.2	<i>I profili organizzativi dell'amministrazione del rischio idrogeologico</i> .....	209
4.2.1	<i>L'autorità bacino distrettuale: l'epicentro organizzativo?</i> .....	214
4.2.2	<i>I margini delle autonomie territoriali nell'assetto organizzativo relativo all'amministrazione del rischio idrogeologico</i> .....	217
4.2.3	<i>L'ordinario ricorso alla struttura commissariale</i> .....	221
4.3	<i>La programmazione della mitigazione del rischio idrogeologico e l'evoluzione della governance nazionale</i> .....	226
4.4	<i>Gli strumenti di pianificazione per la gestione del rischio idrogeologico</i> .....	232
4.4.1	<i>Rilievi critici intorno alla plurifunzionalità e alla natura giuridica dei piani per la gestione del rischio idrogeologico</i> .....	238
4.4.2	<i>Il coordinamento tra gli strumenti di pianificazione</i> .....	245
4.5	<i>Il plurale sistema vincolistico per la difesa idrogeologica</i> .....	248

4.6 Uno strumento per l'amministrazione condivisa del rischio idrogeologico: i contratti di fiume.....	255
4.7 Considerazioni conclusive intorno alla rilevanza dell'interesse relativo alla riduzione del rischio idrogeologico e alla permanenza di taluni profili problematici.....	260
<b>CAPITOLO V - IL RISCHIO SICCIÀ</b> .....	<b>264</b>
5.1 Considerazioni preliminari intorno al rischio siccità: le nozioni fondamentali, la portata del fenomeno e l'evoluzione del contesto normativo.....	264
5.1.1 Trattati evolutivi dell'ordinamento giuridico nazionale in materia di risorse idriche.....	270
5.1.2 Gli indirizzi derivanti dall'ordinamento giuridico europeo .....	274
5.2 I profili organizzativi dell'amministrazione del rischio siccità.....	278
5.2.1 Gli istituti commissariali per la mitigazione del rischio siccità e per la gestione delle emergenze idriche.....	284
5.3 La mutevole programmazione nazionale degli interventi nel settore idrico.....	287
5.4 La pianificazione del rischio siccità .....	297
5.4.1 Il contributo degli altri strumenti di pianificazione del settore idrico alla riduzione del rischio siccità .....	299
5.5 Le concessioni idriche e il relativo carattere adattivo .....	306
5.6 Il riutilizzo delle acque reflue: potenzialità e limiti .....	312
5.7 La diffusione degli impianti di dissalazione: tra opportunità, rischi e ostacoli .....	319
5.8 Rilievi critici conclusivi per una gestione proattiva del rischio siccità .....	324
<b>CAPITOLO VI - IL RISCHIO DI INCENDI BOSCHIVI</b> .....	<b>328</b>
6.1 Considerazioni preliminari intorno alla portata del rischio di incendi boschivi .....	328
6.2 L'assetto organizzativo del governo degli incendi boschivi: l'impianto della legge n. 353/2000.....	332
6.2.1 Le ricadute organizzative del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 177, sul sistema A.I.B. ....	336
6.2.2 Il rafforzamento delle funzioni di indirizzo e di monitoraggio delle amministrazioni statali in materia di incendi boschivi.....	342
6.3 Il Piano di previsione, prevenzione e lotta attiva degli incendi boschivi ex art. 3 l. n. 353/2000.....	346
6.4 Le attività di previsione del rischio di incendio boschivo .....	351
6.5 La prevenzione del rischio di incendio boschivo. Rilievi critici intorno ai regimi autorizzatori delle operazioni selvicolturali .....	353
6.6 Brevi cenni alla lotta attiva agli incendi boschivi.....	359
6.7 Il regime vincolistico sui soprassuoli percorsi dal fuoco: rilievi critici intorno a partire dalle più recenti disposizioni normative in materia.....	360
6.8. Considerazioni conclusive intorno al rischio di incendi boschivi: rilievi intorno all'adattamento organizzativo e alla mancata differenziazione del regime giuridico delle attività selvicolturali di mitigazione del rischio.....	364
<b>CAPITOLO VII - CONCLUSIONI</b> .....	<b>368</b>
7.1 Il percorso tracciato e la tesi di fondo.....	368
7.2 Tendenze comuni e direzioni auspicabili.....	372
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>381</b>

## INTRODUZIONE

Nel timore e nello stupore suscitato, i fenomeni naturali destano tradizionalmente un certo fascino, ricordando come la Terra sia un pianeta continuamente animato da dinamiche, evoluzioni e trasformazioni che costituiscono un'estrinsecazione della medesima forza generatrice di vita<sup>1</sup>. Sullo sfondo di una tale costante, la lettura degli eventi calamitosi di origine naturale è chiaramente mutata nel tempo condizionatamente alle trasformazioni di ordine storico, culturale, sociale, nonché tecnico-scientifico, che hanno contribuito a mutare la fisionomia del rapporto tra uomo e natura.

Pur con le dovute approssimazioni, se in origine la lettura dei fenomeni medesimi era in prevalenza condizionata dai paradigmi religiosi, con la conseguente qualificazione degli stessi come l'esito della volontà di entità trascendentali<sup>2</sup>, in età moderna cominciò ad affermarsi un ordine di interpretazione differente di tali fenomeni. In questo senso, assurge ad emblema del cambio di paradigma l'evento sismico di Lisbona del 1755<sup>3</sup>, che stimolò un dibattito che, in particolare con il contributo di Voltaire, Rousseau e Kant<sup>4</sup>, ha portato ben presto a mettere in discussione quella prospettiva metafisica ottimistica così come sintetizzata nella teodicea di G. W. Leibniz<sup>5</sup>. Il dibattito illuministico ha in tal modo favorito, da un lato, l'inquadramento del disordine risultante dall'evento calamitoso in termini di deficit conoscitivo, dall'altro, ha reso il terreno fertile affinché maturasse una tendenza alla normalizzazione dell'evento catastrofico, ricorrendo alla continuità dell'argomentazione logica idonea a ristrutturare le conoscenze empiriche e persino a predisporre l'incremento<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> S. Peppoloni, *Convivere con i rischi naturali. Conoscerli per difendersi*, Bologna, Il Mulino, 2014, pp.7.

<sup>2</sup> In questo senso si condivide il punto di partenza della lettura evolutiva elaborata da E. L. Quarantelli, *Disaster Planning, Emergency Management and Civil Protection: The Historical Development of Organized Efforts to Plan for and to Respond to Disasters*, Preliminary Paper University of Delaware, Disaster Research Center, 2000, copiosamente richiamata nella letteratura esistente. Tra i diversi contributi più recenti intorno a questo tema si cfr. *ex multis*: J. Dietrich, *Coping with Disasters in Antiquity and the Bible: Practical and Mental Strategies*, in I. F. Riede (a cura di), *Past Vulnerability: Volcanic eruptions and human vulnerability in traditional societies past and present*, Aarhus Universitetsforlag, 2015, pp. 151 ss.; D. P. O'Mathúna, *Christian Theology and Disasters: Where is God in All This?*, in D. P. O'Mathúna, V. Dranseika Bert Gordijn (a cura di), *Disasters: Core Concepts and Ethical Theories*, Springer online, 2018, pp. 27 ss.; J. H. Solbakk, *You Can't go Home Again: On the Conceptualization of Disasters in Ancient Greek Tragedy*, in D. P. O'Mathúna, V. Dranseika Bert Gordijn (a cura di), *Disasters: Core Concepts and Ethical Theories*, cit., pp. 87 ss.; Y. Dilek, O. Kahya, *Flood and Earthquake as Punishment of Gods in Antiquity*, in *Journal of Disaster and Risk*, 2023, pp. 819 ss.; G. J. Schenk, Dis-astri. *Modelli interpretativi delle calamità naturali dal Medioevo al Rinascimento*, in M. Matheus, G. Piccinni, G. Pinto, G. M. Varanini, *Le calamità ambientali nel tardo medioevo europeo: realtà, percezioni, reazioni*, Firenze University Press, 2010, pp. 2 ss.; R. Delort, *Le calamità ambientali nel tardo Medioevo europeo: realtà, percezioni, reazioni. Osservazioni conclusive*, in M. Matheus, G. Piccinni, G. Pinto, G. M. Varanini, *Le calamità ambientali nel tardo medioevo europeo: realtà, percezioni, reazioni*, cit., pp. 401 ss.

<sup>3</sup> Per una trattazione dell'evento dal punto di vista storico, si v. E. Paice, *Wrath of God. The Great Lisbon Earthquake of 1755*, Penguin Group, 2008.

<sup>4</sup> Il dibattito in questione è ben sintetizzato in A. Tagliapietra, *Voltaire, Rousseau, Kant, Filosofie della catastrofe*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2022.

<sup>5</sup> Il riferimento è all'opera *Essais de Théodicée* di G. W. Leibniz, su cui si cfr. *inter alia* A. Poma, *Impossibilità e necessità della teodicea. Gli «Essais» di Leibniz*, Milano, Ugo Mursia Editore, 1995.

<sup>6</sup> Così A. Tagliapietra, *Usi filosofici della catastrofe*, in *Lo Sguardo - Rivista di Filosofia*, 2016 (II), n. 21, pp. 19.

Questo è dunque lo sfondo che ha favorito il superamento delle diverse forme di fatalismo e l'attestazione del peso della responsabilità umana, agevolando progressivamente l'avanzamento delle conoscenze tecnico-scientifiche in ordine ai fenomeni naturali e l'individuazione di interstizi che, in quanto riconducibili al dominio dell'azione dell'uomo, avrebbero potuto costituire delle aree di regolazione e, di riflesso, di attenzione per la scienza giuridica.

Occorre pur precisare che con l'affermazione di tale paradigma interpretativo la questione della lettura dei fenomeni calamitosi di origine naturale ha trovato tutt'altro che una definitiva risoluzione. Invero, dalla disamina della letteratura esistente, quest'ultima apparirebbe piuttosto una questione ancora dibattuta, all'attenzione di un'ampia varietà di discipline<sup>7</sup>. Ebbene, la mutevole individuazione delle sfumature di un tale concetto non può che riflettersi anche sui diversi modi attraverso cui i sistemi giuridici approcciano al tema<sup>8</sup>, rendendo dunque i profili regolatori delle calamità naturali un settore del diritto in divenire e in quanto tale suscettibile e meritevole di un continuo approfondimento.

Volgendo lo sguardo al panorama attuale, sono assai variegati gli ambiti di indagine della trattazione giuridica che concernono il tema delle calamità naturali: dal diritto internazionale, con particolare riferimento ai profili che attengono al quadro normativo internazionale in materia di risposta ai disastri naturali e antropici<sup>9</sup>, al diritto penale, che orbita intorno ai profili di responsabilità penale in capo ai soggetti deputati alla gestione dei rischi<sup>10</sup>, dal diritto assicurativo, per quanto concerne le polizze di

---

<sup>7</sup> Per una recente raccolta di riflessioni intorno al modo in cui il concetto è stato inteso in differenti campi di ricerca, si v. i contributi riuniti in M. Aronsson-Storrier, R. Dahlberg (a cura di), *Defining Disaster. Disciplines and Domains*, Elgar, 2022. Intorno al tema, si cfr. altresì il contributo di R. W. Perry, *Defining Disaster: An Evolving Concept*, in H. Rodríguez, W. Donner, J. Trainor (a cura di), *Handbook of Disaster Research. Handbooks of Sociology and Social Research*, Cham, Springer, 2018, pp. 3 ss. che ripercorre le definizioni in materia elaborate nell'ambito delle scienze sociali e il più datato contributo di F. Furedi, *The changing meaning of disaster*, Area, 2007, 39 (4), 482-489.

Per un'analisi della nozione di calamità secondo una prospettiva giuridica sviluppata mantenendo come riferimento l'ordinamento giuridico nazionale, si cfr. A. Varanese, voce *Calamità pubbliche*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. V, 1959, pp. 785 ss. e, per una ricostruzione più recente, C. Scissa, *Alla ricerca di un fil rouge tra le molteplici nozioni di "calamità" nell'ordinamento italiano*, in *Rivista di diritto agrario*, 2021, n. 3, pp. 423 ss.

<sup>8</sup> Sul punto si veda in particolare il lavoro di K. C. Lauta, *Disaster Law*, Routledge, 2015, che nel proprio lavoro esamina le implicazioni sull'approccio giuridico al tema del c.d. 'social turn', che contraddistinguerebbe la contemporanea percezione degli eventi calamitosi.

<sup>9</sup> Il riferimento è chiaramente al filone di ricerca riconducibile al c.d. International disaster response law (IDRL), sul cui punto si vedano anzitutto i contributi raccolti in A. de Guttery, M. Gestri, G. Venturini (a cura di), *International Disaster Response Law*, TMC Asser Press, Springer, 2012. Nell'ambito della vasta letteratura in materia si suggerisce in particolare la consultazione dei contributi pubblicati nel volume collettaneo S. C. Breau, K. L. H. Samuel (a cura di), *Research Handbook on Disasters and International Law*, Cheltenham – Northampton, Elgar, 2016, nell'ambito del quale vengono esaminati i regimi giuridici che assumono diretto o indiretto rilievo ai fini della prevenzione, della mitigazione e della ricostruzione di disastri naturali e di origine antropica, e i contributi pubblicati annualmente in *Yearbook of International Disaster Law* (Brill | Nijhoff), quale raccolta annuale curata da M. Aronsson-Storrier, D. Cubie, E. Sommaro, A. Telesetsky (Editors) e G. Bartolini (Editor-in-Chief) che costituisce il punto di riferimento per il dibattito intorno ai profili di diritto internazionale che orbitano intorno alla materia.

<sup>10</sup> Per una buona rappresentazione dei lineamenti della materia cfr. D. Amato, *Diritto penale delle calamità naturali*, in *Diritto on line – Treccani*, 2019. Sul tema, secondo la medesima prospettiva disciplinare, si cfr. altresì *ex multis*: i contributi raccolti in AA.VV., *La Protezione civile nella società del rischio La responsabilità penale nell'ambito dell'attività di protezione civile* (Atti dell'incontro di studio organizzato in collaborazione con il Consiglio Superiore della



copertura per i danni causati da calamità naturali<sup>11</sup>, al diritto eurounitario, ad esempio con riferimento alla disciplina degli aiuti di Stato destinati ai danni arrecati da simili eventi<sup>12</sup>.

Tra i diversi ambiti esplorati dalla scienza giuridica si annovera altresì quello riconducibile al filone di studi giuspubblicistici, il cui nucleo di approfondimento è centrato sul ruolo dei pubblici poteri nel ciclo di gestione del fenomeno calamitoso<sup>13</sup>. Nell'ambito delle riflessioni riconducibili ad una tale prospettiva disciplinare, ha tradizionalmente costituito oggetto di particolare interesse lo studio dei profili giuridici connessi all'amministrazione degli eventi che assumono una portata tale da configurarsi come un'emergenza. Le riflessioni dottrinali hanno così nel tempo contribuito ad individuare lo spessore del c.d. diritto amministrativo dell'emergenza, esaminando l'estensione e i limiti del pubblico potere straordinario da esercitare nell'ipotesi di emergenza, la collocazione degli atti risultanti da un tale potere nel sistema delle fonti, le alterazioni dell'ordinario assetto delle competenze, etc<sup>14</sup>. Diversamente,

---

Magistratura Roma, Sala Conferenze del Palazzo dei Marescialli 14 luglio 2016), Pisa, Edizioni ETS, 2017 e AA.VV., *La Protezione civile nella società del rischio. Il sistema di protezione civile: profili organizzativi, poter ed ipotesi di responsabilità penale degli operatori* (Atti dell'incontro di studio organizzato in collaborazione con la Scuola Superiore della Magistratura Roma, Scuola di perfezionamento delle Forze di polizia (28-30 maggio 2018), Pisa, Edizioni ETS, 2019; D. Amato, *Attività di protezione civile e responsabilità penale: criticità attuali e prospettive di riforma*, in *Criminalia*, 2015, pp. 391 ss.; taluni contributi raccolti in M. Gestri (a cura di), *Disastri, protezione civile e diritto. Nuove prospettive nell'Unione Europea e in ambito penale*, Milano, Giuffrè, 2016, con particolare riferimento a A. Gargani, *Profili di responsabilità penale degli operatori della protezione civile: la problematica delimitazione delle posizioni di garanzia* (pp. 207 ss.), D. Notaro, *Scienza, rischio e precauzione. L'accertamento del nesso causale colposo all'interno di dinamiche "incerte" e "complesse". Spunti critici dal processo per il terremoto dell'Aquila* (pp. 241 ss.), G. Berrino, *L'impatto delle norme UE in risposta ai disastri sul sistema penale* (pp. 313).

<sup>11</sup> Il tema è stato di recente all'attenzione del legislatore, che, nell'ambito della l. 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026), ha disposto l'obbligo per le imprese con sede legale in Italia e le imprese aventi sede legale all'estero con una stabile organizzazione in Italia di stipulare entro il 31 dicembre 2024, contratti assicurativi a copertura dei danni a terreni e fabbricati, impianti e macchinari, nonché attrezzature industriali e commerciali causati da sismi, alluvioni, frane, inondazioni ed esondazioni (art. 1, commi 101-111).

<sup>12</sup> Tra i diversi contributi più recenti intorno al tema, si cfr.: S. Marino, *Il piano della Commissione europea per la ripresa economica: la compatibilità degli aiuti di Stato in situazioni emergenziali*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2020, n. 3, pp. 601 ss.; S. Villani, *Riflessioni sul regime dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato in caso di calamità*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2017, n. 3, pp. 585 ss.; L. Del Federico, *Considerazioni generali sulla finanza pubblica per le aree colpite da calamità: profili europei e comparatistici*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2016, n. 1, pp. 120 ss.; A. Quattrocchi, *Orientamento della commissione europea in tema di aiuti di stato in favore delle zone colpite da calamità naturali*, in *Diritto e pratica tributaria internazionale*, 2016, n. 2, pp. 487 ss.

<sup>13</sup> Seppure del concetto siano state nel tempo individuate diverse sfumature, per una precisazione delle diverse fasi che compongono il ciclo si rinvia a H. Khan, L. G. Vasilescu, A. Khan, *Disaster management cycle-a theoretical approach*, in *Journal of Management and Marketing*, 2008, 6.1, pp. 43 ss.

<sup>14</sup> La letteratura in materia di amministrazione dell'emergenza è particolarmente vasta e i contributi verranno puntualmente richiamati nel corso della trattazione. Tuttavia, tra i principali lavori che compongono tale fronte dottrinale può menzionarsi già in questa sede preliminarmente *ex multis*: V. Angiolini, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova, CEDAM, 1986; R. Cavallo Perin, *Potere di Ordinanza e Principio di legalità. Le ordinanze amministrative di necessità e urgenza*, Milano, Giuffrè, 1990; G. Marazzita, *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Milano, Giuffrè, 2003; V. Cerulli Irelli, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, in *Diritto pubblico*, 2007, fasc. 2, pp. 345 ss.; AA. VV., *Il diritto amministrativo dell'emergenza. Annuario 2005* (Associazione dei professori di diritto amministrativo), Milano, Giuffrè, 2006; A. Fioritto, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, il Mulino, 2008; G. Razzano, *L'amministrazione dell'emergenza. Profili costituzionali*, Bari, Cacucci, 2010; A. Cardone, *La «normalizzazione» dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Torino, Giappichelli, 2011; F.

L'attenzione della scienza giuridica intorno alle diverse fasi antecedenti alla gestione dell'evento calamitoso, che, più precisamente, contribuiscono ad una riduzione del rischio da calamità, è stata sinora complessivamente limitata.

Certamente, il tema del rischio non è estraneo alla riflessione giuridica contemporanea, considerata l'estesa produzione scientifica che ha preso forma intorno al tema. Purtuttavia, si tratta di un filone di studi articolatosi intorno ad un tema di ordine differente, avente ad oggetto le varie tipologie di rischio da ignoto tecnologico, da intendere come l'insieme di incerte conseguenze risultanti dallo sviluppo tecnico-scientifico potenzialmente lesive di situazioni giuridiche soggettive, con uno sguardo rivolto in particolare al settore della sicurezza alimentare, ambientale e sanitario<sup>15</sup>. Si tratta di un filone dottrinale il cui germe va ricondotto alla realtà statunitense, nell'ambito della quale i giuristi d'oltreoceano, a partire dalla relativa legislazione degli anni '60 e '70, avevano contribuito a modellare un dibattito intorno alla c.d. risk regulation. A livello europeo, a partire dal contributo della scienza giuspubblicistica tedesca, venivano così delineati i lineamenti di un diritto amministrativo del rischio avente ad oggetto l'anticipazione di un intervento pubblico sulla fattispecie, da intendere come attivazione dei pubblici poteri al di fuori delle coordinate di certezza e determinatezza. In specie, si tratterebbe di processi decisionali aperti e dinamici, contraddistinti *inter alia* dal coinvolgimento di *expertise* tecnico-scientifica, dal bilanciamento di interessi contrapposti guidati da differenti giudizi di valore, ovvero da un corredo motivazionale non più fondato necessariamente sull'esistenza di un nesso causale comprovato tra azione od omissione e danno. Intorno a tali profili, ossia gli aspetti concernenti la decisione amministrativa inserita in una dimensione di incertezza e la conseguente connotazione dei caratteri di flessibilità e provvisorietà, insieme alla portata effettiva del principio di precauzione e ai profili attinenti al dato organizzativo, ha dunque orbitato la riflessione giuridica riconducibile a tale filone dottrinale.

Tornando al tema qui all'attenzione, solo più recentemente sono stati avanzati dei passi che si pongono nella direzione di studio qui introdotta, con i primi tentativi di definizione dei lineamenti di un diritto amministrativo del rischio, da intendere come un sistema di attività amministrative funzionali all'analisi, alla valutazione e alla gestione del rischio di calamità naturali<sup>16</sup>. Ebbene, mantenendo sullo

---

Gigliani, *Amministrazione dell'emergenza*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali VI, 2013, pp. 44 ss.; F. Scalia, *Il potere amministrativo nell'emergenza*, Torino, Giappichelli, 2023; G. M. Palamoni, *Potere amministrativo d'emergenza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023.

<sup>15</sup> La ricostruzione delle attenzioni riservate dalla scienza giuridica intorno al tema è concentrata all'interno del par. 2.2 del Cap. II. Per i principali riferimenti bibliografici cfr. le note n. 328, 329 e 331.

<sup>16</sup> Anche in questo caso i contributi verranno richiamati puntualmente nel corso della trattazione, ma può anticiparsi in questa sede introduttiva che siano da ricondurre a tale filone dottrinale *ex multis* gli studi di: A. Fioritto, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, il Mulino, 2009; M. Simoncini, *La regolazione del rischio e il sistema degli standard. Elementi per una teoria dell'azione amministrativa attraverso i casi del terrorismo e dell'ambiente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010; i contributi raccolti in L. Giani, M. D'Orsogna, A. Police (a cura di), *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018; gli articoli raccolti nella sezione speciale della rivista *Il diritto dell'economia*, n. 3/2022; il recente lavoro monografico di A. Paire, *Il servizio di protezione civile nel prisma dell'organizzazione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2023.

sfondo gli spunti derivanti dalle trattazioni esistenti, il proposito di questo lavoro è di inserirsi in questo solco, esaminando più nello specifico in quali termini al fianco di un collaudato diritto amministrativo dell'emergenza possa riconoscersi un diritto amministrativo del rischio da calamità naturali. A tal fine, la ricerca intende muoversi su un doppio binario. Da un lato si propone un'indagine intorno ai contorni giuridici della funzione amministrativa preposta alla riduzione del rischio, rappresentando le funzioni un terreno di osservazione privilegiato per lo studio del diritto amministrativo nelle sue trasformazioni, nella misura in cui costituiscono una sintesi dei mutevoli obiettivi fissati dall'ordinamento. Dall'altro, l'oggetto della ricerca si estenderà alla dimensione organizzativa, sul presupposto che la stessa costituisca espressione dell'effettiva interiorizzazione di pubbliche finalità da perseguire, domandandosi se rispetto ad una tale funzione preposta alla riduzione del rischio sia possibile riconoscere una corrispondente struttura organizzativa idonea a soddisfare le esigenze sottese all'espletamento delle connesse attività.

La ricerca di una risposta al quesito proposto non può tuttavia prescindere dalla constatazione che il contesto sostanziale in cui il tema si inserisce sia oggetto di profonde trasformazioni che inevitabilmente condizionano l'oggetto di studio. Invero, come appurato nell'ambito dei rilievi dell'IPCC, il cambiamento climatico avrà un'incidenza sul settore delle calamità naturali, sia in termini di modifica della pericolosità di taluni fenomeni, incrementando la frequenza, la severità e la durata dei singoli eventi calamitosi, sia in termini di incremento della vulnerabilità delle comunità rispetto ai fenomeni medesimi per effetto delle ulteriori ricadute della variazione del regime climatico, come, a titolo esemplificativo, la perdita e la degradazione degli ecosistemi e la riduzione della disponibilità idrica<sup>17</sup>. Si tratta di un profondo mutamento del contesto sostanziale che, tra le diverse aree del Pianeta, sta interessando significativamente anche la realtà europea<sup>18</sup>, incidendo profondamente sulla conformazione dei rischi che compongono il mosaico delle fragilità che già da tempo caratterizzano il territorio nazionale<sup>19</sup>. Ebbene, proprio sul presupposto di tali rilievi scientifici, con il presente lavoro di ricerca si tenterà di fare un passo ulteriore,

---

<sup>17</sup> H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, M. Tignor, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem (a cura di), *IPCC, 2022: Summary for Policymakers*, in H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (a cura di), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, UK and New York, NY, USA, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 3 ss., doi:10.1017/9781009325844.001.

<sup>18</sup> Cfr. European Environment Agency, *Europe's Changing Climate Hazards—An Index-Based Interactive EEA Report*, 2021.

<sup>19</sup> Per una recente rappresentazione dei principali elementi che hanno caratterizzato il clima nel territorio nazionale e un'aggiornata stima delle variazioni climatiche negli ultimi decenni in Italia cfr. il rapporto SNPA *Il clima in Italia nel 2022*, approvato con delibera del Consiglio SNPA nella seduta del 14 luglio 2023 (Doc. n. 213/2023). Per un'analisi degli scenari di cambiamento climatico attesi per l'Italia e dei principali rischi che tali scenari potranno determinare in corrispondenza di diversi possibili livelli di riscaldamento globale si cfr. il D. Spano, V. Mereu, V. Bacciu, S. Marra, A. Trabucco, M. Adinolfi, G. Barbato, F. Bosello, M. Breil, M. V. Chiriaco, G. Coppini, A. Essenfelder, G. Galluccio, T. Lovato, S. Marzi, S. Masina, P. Mercogliano, J. Mysiak, S. Noce, J. Pal, A. Reder, G. Rianna, A. Rizzo, M. Santini, E. Sini, A. Staccione, V. Villani, M. Zavatarelli, *Analisi del rischio. I cambiamenti climatici in Italia*, 2020, DOI: 10.25424/CMCC/ANALISI\_DEL\_RISCHIO.

proponendo di comprendere altresì in quali termini il settore giuridico qui all'attenzione sia condizionato dagli impatti dei cambiamenti climatici e se e in quale formula la funzione e l'organizzazione amministrativa oggetto dell'attenzione stiano evolvendo in modo tale da rispondere adeguatamente al mutamento delle condizioni fisiche del sistema climatico.

Nel tentativo di offrire una risposta a tali quesiti, il percorso di ricerca sarà articolato in due parti. In una prima parte l'indagine si proporrà anzitutto di offrire una disamina dei poteri straordinari che compongono la funzione amministrativa dell'emergenza (Capitolo I), suddividendo il lavoro in due sezioni. Nella prima sezione oggetto di approfondimento sarà lo statuto giuridico del potere di ordinanza *extra ordinem*, quale tradizionale strumento dell'amministrazione dell'emergenza. Nello specifico, nell'ambito di tale sezione, si avrà cura di esaminare la natura giuridica dei provvedimenti *extra ordinem*, i presupposti e i limiti ordinamentali cui è subordinato l'esercizio del potere, nonché le specificità che risultano dalle norme attributive del potere medesimo. La seconda sezione sarà invece riservata al sistema di poteri straordinari definiti dall'ordinamento di protezione civile così come risultante dalle disposizioni di cui al d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1, quale fonte attraverso cui è stata razionalizzata e unificata la normativa in materia di protezione civile su basi costituzionali aggiornate. In questo senso, quindi, la lente di indagine sarà indirizzata nei confronti degli strumenti stabilmente operanti nell'ordinamento, pur nella consapevolezza che questi ultimi finiscano sovente per convivere con sistemi paralleli di amministrazione dell'emergenza all'occorrenza costituiti attraverso la normazione di necessità e urgenza di fonte primaria.

Ad esito della disamina degli istituti che compongono la funzione di amministrazione dell'emergenza e delle ricadute critiche degli stessi sull'ordinamento, la ricerca si proporrà di definire i principali lineamenti giuridici della funzione amministrativa preposta alla riduzione dei rischi (Capitolo II), muovendo a partire dall'approfondimento del contesto ordinamentale in cui la stessa prenderebbe forma e dalle attenzioni riservata dalla scienza giuridica al tema. Nella ricerca delle coordinate giuridiche della funzione, si provvederà dunque ad individuare quali siano le attività di cui la funzione si compone e gli strumenti giuridici ad essa riconducibili, anche tenendo conto di quanto specificatamente previsto dall'ordinamento di protezione civile.

Infine, sempre nell'ambito di questa parte del lavoro, si proporrà un approfondimento dei profili organizzativi interessati nell'amministrazione delle calamità, esaminando nel dettaglio l'evoluzione del Servizio Nazionale di Protezione Civile, riservando particolare attenzione al ruolo che le autonomie territoriali, la comunità scientifica e il volontariato organizzato ricoprono all'interno del sistema organizzativo della protezione civile, senza trascurare il tema delle alterazioni dell'ordinario assetto di competenze nella gestione dei fenomeni calamitosi e della dimensione europea in cui si inserisce un tale policentrico impianto organizzativo (Capitolo III).

Nella misura in cui il fondamento normativo della funzione oggetto di interesse e dei connessi profili organizzativi va individuato anche nella legislazione di settore, e non solo nella normativa che si

imponere trasversalmente alle diverse tipologie di rischio, si intenderà riservare una seconda parte di questo lavoro alla trattazione di specifici settori di rischio. Il presupposto che conduce ad avvicinare la lente di indagine su singole aree fenomenologiche è la convinzione che una simile operazione consentirà di cogliere con maggior puntualità lo spessore giuridico della funzione, la fisionomia dell'impianto organizzativo settoriale, nonché il peso specifico che l'interesse sotteso alla funzione ricopre all'interno dell'ordinamento, esaminando in modo più esaustivo i diversi interstizi nei quali si esplica l'azione dei pubblici poteri che intervengono nella riduzione dello specifico rischio nel contesto di una variabilità climatica. In particolare, l'approfondimento verterà sul rischio idrogeologico (Capitolo IV), sul rischio siccità (Capitolo V) e sul rischio di incendi boschivi (Capitolo VI), individuati sulla base delle specificità di tali rischi rispetto al territorio nazionale e della connessione degli stessi rispetto alla variabile climatica, quali aspetti di cui si darà evidenza in ciascuno dei paragrafi introduttivi dei singoli capitoli.

## Parte I

## **CAPITOLO I - LA FUNZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE DELL'EMERGENZA: POTERI, LIMITI E CRITICITÀ.**

### **Sezione I- I poteri di ordinanza *extra ordinem***

1.1 *Il potere di ordinanza extra ordinem come potere amministrativo straordinario nell'amministrazione di eventi calamitosi: i lineamenti e i presupposti per il suo esercizio*

Gli eventi calamitosi aventi una caratura emergenziale si configurano come stati di fatto dalle plurime derivazioni, che, alterando l'ordinario equilibrio, innescano la necessità di una reazione dei pubblici poteri tesa a ripristinare, nel limite dei mutamenti irreversibili, la condizione preesistente. Se l'evento calamitoso dal carattere emergenziale provoca dunque una rottura, come si darà evidenza nell'ambito del presente capitolo, con l'attivazione degli strumenti propri della funzione dell'amministrazione dell'emergenza, l'ordinamento giuridico non rimane immune da possibili effetti alteranti.

Tra gli strumenti appena citati si annoverano i provvedimenti risultanti dall'esercizio del potere amministrativo *extra ordinem*, la cui previsione sin dall'ordinamento nazionale preunitario costituisce un chiaro riflesso della piena consapevolezza circa il carattere inevitabile di eventi calamitosi assumenti una caratura emergenziale all'interno di un qualsiasi ordinamento giuridico<sup>1</sup>. Il carattere particolarmente risalente dell'istituto rende peraltro la riflessione intorno ad esso una prospettiva privilegiata per rintracciare i tratti salienti di un ordinamento in un dato tempo<sup>2</sup>. Per meglio dire, nel ripercorrere i passaggi dell'evoluzione dei profili giuridici delle ordinanze *extra ordinem*, si intercettano le tappe fondamentali della nascita e affermazione del costituzionalismo liberaldemocratico<sup>3</sup>. Da ciò consegue

---

<sup>1</sup> A tal proposito, si potrebbe richiamare, a titolo esemplificativo, la norma di cui all'art. 101 della legge 23 ottobre 1859 n. 3702 (legge Rattazzi), ovvero la relativa riproposizione nell'art. 104 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. A, che annoverava la pubblica igiene e la sicurezza tra le materie nelle quali il Sindaco risultava titolare di emanare provvedimenti contingibili e urgenti.

<sup>2</sup> G. Razzano, *L'amministrazione dell'emergenza. Profili costituzionali*, Bari, Cacucci, 2010, pp. 19-20.

<sup>3</sup> Così A. Morrone, *Le ordinanze di necessità e di urgenza, tra storia e diritto*, in A. Vignudelli (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 133 ss. La necessità di esaminare le ordinanze in deroga secondo una prospettiva diacronica viene avvertita anche da A. Cardone, *La «normalizzazione» dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 68 ss., che sottolinea come la storia del potere *extra ordinem* non si configuri solo come una storia delle forme di legittimazione della produzione giuridica, ma anche dei rapporti tra poteri costituzionali, tra Stato centrale e autonomie, tra autorità e libertà.

anche che, chiaramente, le diffuse riflessioni critiche da parte della dottrina e della giurisprudenza tradizionalmente interessate al tema<sup>4</sup> si inseriscono in contesti storico-giuridici differenti, dai quali, inevitabilmente, ne sono state condizionate.

Al di là della relatività storico-giuridica della riflessione giuridica sul tema, l'istituto in esame viene annoverato tra i poteri straordinari dell'amministrazione e, tra i lineamenti caratterizzanti del potere in esame, come si avrà modo di dare evidenza nel corso della trattazione, ne va certamente richiamato il relativo carattere polimorfo, considerata la pluralità di poteri con proprie peculiarità riconducibile a tale *genus* di cui è titolare un medesimo organo, ovvero la co-titolarità della stessa *species* di potere di ordinanza *extra ordinem* in capo a più organi<sup>5</sup>.

Un'ulteriore caratteristica che accomuna i poteri di ordinanza *extra ordinem* è la monocraticità nella titolarità dello stesso, che, come si preciserà *infra*, risulta funzionale ai profili di responsabilità nell'esercizio dello stesso. Intorno a tale carattere, tuttavia, non può non condividersi quanto già osservato in dottrina, ossia che, seppur la titolarità di tale potere sia riconducibile ad organi monocratici, l'accertamento dei presupposti fattuali e l'emanazione degli atti presupposti nell'ambito dei preamboli di tali atti coinvolge sovente una sequela di attori istituzionali tale da configurare tali provvedimenti come l'esito di larghe concertazioni<sup>6</sup>.

Rispetto agli atti che prendono forma dall'esercizio di poteri amministrativi ordinari, ovvero sia da poteri straordinari non *extra ordinem*, a contraddistinguere tale *genus* di provvedimenti sono tuttavia altri due elementi, ossia l'atipicità e il carattere derogatorio.

Il primo di essi consiste nel carattere atipico del contenuto del provvedimento che risulta dal potere esercitato. Segnatamente, nell'intento di assicurare una certa elasticità contenutistica, il legislatore si limita a fissare, con la dovuta genericità, i soli presupposti per l'emanazione, le materie che possono essere interessate dal provvedimento, la finalità che con quest'ultimo si intendono perseguire, ovvero l'organo competente a definire discrezionalmente il contenuto dell'atto<sup>7</sup>.

La temporanea capacità derogatoria delle ordinanze rappresenta l'ulteriore tratto distintivo del potere in parola, contraddistinto, a ben vedere, dalla peculiare capacità di 'esorbitare' dalle regole scandenti l'attività amministrativa, come efficacemente sintetizzato dalla giurisprudenza<sup>8</sup>. Per meglio

---

<sup>4</sup> Così V. Cerulli Irelli, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, in *Diritto pubblico*, 2007, fasc. 2, pp. 352. I riferimenti dottrinali e giurisprudenziali intorno al tema saranno richiamati all'occorrenza lungo la trattazione di questo capitolo.

<sup>5</sup> Cfr. par. 1.4 e par. 1.4.1 sulle norme attributive del potere.

<sup>6</sup> M. Cerase, *Ordinanze di urgenza e necessità*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 3986

<sup>7</sup> G.U. Rescigno, *Ordinanze e provvedimenti di necessità ed urgenza (diritto costituzionale e amministrativo)*, in *Nov.mo dig. it.*, XII, Torino, UTET, 1965, pp. 91.

<sup>8</sup> Cfr. *ex multis* Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza 23 giugno 2021, n. 4802; Consiglio di Stato, sez. II, 15 febbraio 2021, n. 1375; Consiglio di Stato, sez. IV, 11 gennaio 2021, n. 344; Consiglio di Stato, sez. II, 11 luglio 2020, n. 4474; Consiglio di Stato, sez. V, 4 febbraio 2015, n. 53.



precisare, esso costituirebbe un carattere necessario, seppur ritenuto non sufficiente<sup>9</sup>, di cui, per principio generale<sup>10</sup>, è dotato il potere di ordinanza *extra ordinem*. Chiaramente, tale deroga trova la propria *ratio* nella necessità di assicurare la cura concreta ed immediata di interessi ritenuti prevalenti, richiedenti un intervento immediato e urgente che, in quanto tale, non sarebbe compatibile con una rigida predeterminazione legale del contenuto dell'atto da adottare<sup>11</sup>. In altri termini, la possibilità di derogare alla disciplina vigente viene riconosciuta sulla base della configurazione residuale della tipologia provvedimentale qui di interesse. Non a caso è stata tradizionalmente interpretata come una «*valvola di sicurezza*» ordinamentale in grado di colmare l'assenza di strumenti giuridici idonei a tutelare i pubblici interessi in date condizioni<sup>12</sup>. Purtuttavia, tale capacità derogatoria, spesso oltremodo estesa ad interi settori di normazione piuttosto che a specifiche previsioni<sup>13</sup>, risponde alla necessità di colmare le lacune del sistema normativo consistenti in un'inadeguatezza dello stesso derivante dall'alterazione fattuale, e non dell'ordinamento giuridico complessivamente inteso<sup>14</sup>. Come opportunamente puntualizzato, difatti, la lacuna di un ordinamento giuridico non si presenta nell'ipotesi in cui una determinata fattispecie concreta non sia prevista da una norma, bensì quando l'ordinamento medesimo non offra al soggetto lo strumento per poterla regolare, colmando la lacuna medesima<sup>15</sup>.

La capacità derogatoria di tali provvedimenti si presterebbe, dunque, alla funzione appena delineata. Per meglio dire, il carattere derogatorio del potere di ordinanza *extra ordinem* risulterebbe funzionalizzato alla ricomposizione di una condizione di equilibrio compromessa dall'evento tramite uno strumento che produce a sua volta un'alterazione nell'ordinamento giuridico che comunque risulta finalizzata alla sua riunificazione e al ripristino dell'armonio interiore<sup>16</sup>. Coerentemente con tale lettura, pertanto, l'impiego di tale strumento risulta a ben vedere funzionale al venir meno della necessità di una sua adozione, ossia, in altri termini, al ripristino delle condizioni che consentano l'applicazione del sistema ordinario di norme<sup>17</sup>.

---

<sup>9</sup> Così G.U. Rescigno, *Ordinanze e provvedimenti di necessità ed urgenza (diritto costituzionale e amministrativo)*, in *Nov.mo dig. it.*, XII, Torino, UTET, 1965, pp. 92.

<sup>10</sup> In questi termini U. Gargiulo, *I provvedimenti di urgenza nel diritto amministrativo*, Napoli, Jovene, 1954, pp. 63.

<sup>11</sup> Così la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 8 febbraio 2019, n. 953.

<sup>12</sup> M.S. Giannini, *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1950, pp. 102.

<sup>13</sup> Così V. Cerulli Irelli, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, cit., pp. 372 e G. Razzano, *L'amministrazione dell'emergenza. Profili costituzionali*, cit., pp. 141.

<sup>14</sup> In questi termini, F. Satta, *Ordine e ordinanza amministrativa*, in *Enciclopedia Giuridica*, XXII, Roma, Treccani, 1990, pp. 3-4.

<sup>15</sup> In tal senso, L. Galateria, *I provvedimenti amministrativi di urgenza. Le ordinanze*, Milano, Giuffrè, 1953, pp. 13-14. Una posizione analoga si ravvisa altresì in P. Pinna, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 79 ss. Dal contributo dell'A., difatti, affiora la posizione per cui l'emergenza non metta in discussione l'ordinamento costituzionale esistente, operando piuttosto per la sua conservazione, trattandosi di un fenomeno endogeno all'ordinamento esistente che non inficia sulla validità ed efficacia delle relative regole fondamentali.

<sup>16</sup> Così V. Angiolini, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova, CEDAM, 1986, pp. 5.

<sup>17</sup> G. Marazzita, *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 227.

Nel proposito di meglio comprendere la portata dei caratteri identitari appena richiamati, nonché di individuare gli ulteriori aspetti che connotano la tipologia di potere in esame, appare opportuno indirizzare la lente di indagine nei confronti dei presupposti legittimanti l'esercizio dello stesso. Sul punto, dottrina e giurisprudenza, nonché, in primo luogo, il legislatore, hanno tradizionalmente richiamato una pluralità di concetti, quali *inter alia* necessità, urgenza, contingibilità, straordinarietà, eccezionalità, imprevedibilità, tale da rendere non particolarmente agevole una puntuale distinzione tra di essi<sup>18</sup>, anche considerando la relatività storica di tali nozioni e la relativa collocazione in differenti contesti storici e culturali<sup>19</sup>.

Al fine di agevolare la trattazione di questo aspetto, si ritiene opportuno condividere il punto di partenza di una lucida intuizione sviluppata in dottrina, per la quale l'emergenza giuridica, quale circostanza nell'ambito della quale tale potere viene esercitato, sia scindibile in due momenti reciprocamente rapportati in termini causali, ossia il fatto emergenziale e il regime giuridico d'emergenza<sup>20</sup>. Il legame tra questi due momenti costitutivi dell'emergenza non è tuttavia diretto, bensì mediato da una valutazione discrezionale ad opera del titolare del potere<sup>21</sup>.

Sulla base di tale premessa logica, nel tentativo di individuare i presupposti che possano configurare un evento come *'fatto emergenziale'* presupposto all'emergenza giuridica, si potrebbe in primo luogo constatare che il fatto emergenziale in quanto tale sia un evento che incide negativamente sull'ordinaria convivenza, derivando da esso lesioni a beni della vita e interessi ordinariamente protetti dall'ordinamento. Orbene, intorno a tale aspetto, va sin da ora chiarito che, come oramai ampiamente riconosciuto dalla giurisprudenza, la lesione in parola non debba necessariamente aver già prodotto i suoi effetti, ma sembra risulti sufficiente che sussista il pericolo del prodursi della medesima<sup>22</sup>, pur nella relativa concretezza ed effettività<sup>23</sup>.

---

<sup>18</sup> Tale confusione derivante dalle varie combinazioni dei termini appena richiamati è stata messa in luce anche da M. Gnes, *I limiti al potere d'urgenza*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2005, fasc. 3, pp. 641 ss.

<sup>19</sup> Così V. Angiolini, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, cit., pp. 10.

<sup>20</sup> G. Marazzita, *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, cit., pp. 161.

<sup>21</sup> Dall'autore citato nella nota immediatamente precedente, tale valutazione discrezionale viene denominata *'giudizio di necessità'*.

<sup>22</sup> Così nella sentenza del Cons. Stato, Sez. II, 15/02/2021, n. 1375: «Le condizioni imprescindibili per l'adozione di un'ordinanza sindacale contingibile ed urgente sono rappresentate da una situazione di fatto che renda indispensabile derogare agli ordinari mezzi offerti dalla legislazione, tenuto conto delle presumibili serie probabilità di pericolo nei confronti dello specifico interesse pubblico da salvaguardare, nonché dall'urgenza [...]». Tra le altre recenti pronunce in cui il giudice amministrativo, nella precisazione delle condizioni legittimanti l'esercizio del potere di ordinanza *extra ordinem*, ha fatto riferimento alla situazione di pericolo, si ricorda *ex multis*: Consiglio di Stato, sez. IV, 25 marzo 2022, n. 2193; Cons. giust. amm. Sicilia, 24 giugno 2022, n. 764; Cons. Stato, Sez. II, 15 febbraio 2021, n. 1375; Consiglio di Stato, sez. V, 02 ottobre 2020, n. 5780; T.A.R. Trieste, sez. I, 09 agosto 2021, n. 246.

<sup>23</sup> Il presupposto che la situazione di pericolo abbia un carattere di concretezza e/o effettività è ampiamente riconosciuto dalla giurisprudenza. Tra le più recenti pronunce, si cfr. *ex multis* T.A.R., Roma, sez. II, 2 febbraio 2022, n. 1239; T.A.R., Trento, sez. I, 4 marzo 2022, n. 52; T.A.R. Torino, (Piemonte) sez. I, 8 giugno 2022, n. 549; T.A.R. Calabria Catanzaro, Sez. I, 26 aprile 2021, n. 885; T.A.R., Trieste, sez. I, 09 agosto 2021, n. 246; T.A.R.,

Indipendentemente dal fatto che le situazioni giuridicamente tutelate siano già state negativamente incise dall'evento, ovvero che intorno a tale eventualità ci sia una ragionevole certezza, un ulteriore presupposto, su cui peraltro sembra ci sia un riconoscimento pressoché unanime nella riflessione giuridica, va identificato nell'urgenza. In conformità a tale presupposto, dunque, la lesione in parola dovrebbe presentare connotati tali da rendere indifferibile un'attività preposta alla tutela dalla medesima.

Al di là di siffatto presupposto di carattere temporale, un concetto sovente annoverato tra gli elementi legittimanti l'esercizio di poteri *extra ordinem* è altresì quello di contingibilità. Con riferimento ad esso, tuttavia, non può negarsi una certa difficoltà nel tentare di individuare una definizione unitaria al concetto, considerata la pluralità di accezioni riconosciuta sin dal passato. Tra le varie definizioni del concetto elaborate dalla dottrina del passato si ricorda l'identificazione dello stesso come un fatto di indole accidentale che fuoriesce dalle normali cose che sia «imprevisto o quanto meno imprevedibile nel tempo in cui si è manifestato»<sup>24</sup>, ovvero la configurazione del medesimo come «straordinarietà, accidentalità e imprevedibilità dell'evento che esige un dato provvedimento»<sup>25</sup>. Analogamente, il fatto contingibile è stato identificato come un fatto nuovo e improvviso<sup>26</sup>, ovvero dal carattere di straordinarietà, accidentalità e imprevedibilità<sup>27</sup>. Diversamente, dall'attuale giurisprudenza amministrativa sembra prevalere un'accezione del concetto di contingibilità come insussistenza o inadeguatezza dei rimedi tipici per fronteggiare il pericolo presentatosi<sup>28</sup>.

Nel tentativo di fare chiarezza intorno a tale punto e di individuare l'accezione che risulti maggiormente fedele alla semantica propria del termine, risulta opportuno risalire prioritariamente all'origine dello stesso. Il termine deriverebbe dal latino *contingere*, ossia 'toccare', 'accadere', 'avvenire'. Il fatto contingibile è dunque in primo luogo un'eventualità, un fatto che può accadere. Inserendo il ragionamento all'interno della dimensione giuridica qui di interesse, tenendo conto del minimo comune denominatore tra le varie letture interpretative *supra* richiamate, tale fatto eventuale presenterebbe

---

Palermo, sez. III, 23 marzo 2020, n. 683; T.A.R., Napoli, sez. V, 01 giugno 2020, n. 2087; Consiglio di Stato, sez. V, 02 ottobre 2020, n. 5780; T.A.R., Roma, sez. II, 04 dicembre 2019, n. 13898.

<sup>24</sup> E. Bonaudi, *Dei provvedimenti d'urgenza del sindaco*, Torino, Fratelli Bocca, II edizione, 1920, pp. 273 ss.

<sup>25</sup> Così il D'Alessio citato nella nota n. 26 di L. Galateria, *I provvedimenti amministrativi di urgenza. Le ordinanze*, cit., pp. 71.

<sup>26</sup> L. Galateria, *I provvedimenti amministrativi di urgenza. Le ordinanze*, cit., pp. 71.

<sup>27</sup> Così F. Bartolomei, *Potere di ordinanza e ordinanze di necessità*, Milano, Giuffrè, 1979, pp. 146.

<sup>28</sup> Tra le più recenti pronunce del giudice amministrativo nelle quali viene condivisa tale accezione del concetto, si veda *ex multis* Consiglio di Stato, sez. IV, 25 marzo 2022, n. 2193; T.A.R. Emilia-Romagna Bologna, Sez. II, 03 giugno 2022, n. 472; Cons. giust. amm. Sicilia, 24 giugno 2022, n. 764; T.A.R. Abruzzo Pescara, Sez. I, 02 luglio 2022, n. 291; T.A.R. Calabria Catanzaro, Sez. I, 22 luglio 2022, n. 1377; T.A.R. Campania Napoli, Sez. V, 09 settembre 2022, n. 5672; T.A.R. Campania Napoli, Sez. V, 13 settembre 2022, n. 5695; T.A.R. Lombardia Brescia, Sez. I, 26 ottobre 2022, n. 1028; T.A.R., Catania, sez. I, 28 luglio 2020, n. 1937; T.A.R., Napoli, sez. III, 10 agosto 2020, n. 3547; T.A.R., Napoli, sez. V, 6 febbraio 2020, n. 565; T.A.R. Abruzzo Pescara, Sez. I, 2 luglio 2022, n. 291. Dello stesso avviso è nella riflessione dottrinale F. Scalia, *Il potere amministrativo nell'emergenza*, Torino, Giappichelli, 2023, pp. 114, che intende la contingibilità come l'insussistenza o inadeguatezza di rimedi tipici e nominati per fronteggiare efficacemente il pericolo.

peraltro un'ulteriore caratteristica, ossia la relativa straordinarietà, che lo distinguerebbe dagli altri fatti eventuali che, nella relativa ordinarietà, trovano una predeterminata disciplina nell'ordinamento normativo<sup>29</sup>.

Tale precisazione consente di chiarire un altro aspetto concernente la presunta necessità che tale fatto abbia un carattere di imprevedibilità, per cui la legittimità del potere di ordinanza *extra ordinem* debba escludersi nell'ipotesi in cui esso sia esercitato ai fini della regolazione di una situazione di pericolo che fosse prevedibile<sup>30</sup>. Premesso che nella giurisprudenza amministrativa tale posizione risulta ormai minoritaria, si potrebbe in primo luogo osservare che il riconoscimento della subordinazione della legittimità del potere alla presenza di tale carattere limiterebbe l'effettiva possibilità di ottemperanza ai doveri di tutela cui è preposta la pubblica autorità. Per meglio dire, ammettendo tale ipotesi, l'autorità pubblica sarebbe privata della possibilità di provvedere alla tutela delle situazioni giuridiche minacciate tramite l'unico strumento giuridico in quella eventualità a disposizione, in quanto l'origine della lesione risultava prevedibile. Pur riconoscendo la finalità deterrente di cui tale prospettiva teorica è portatrice rispetto ad ipotesi non conformi al principio di buon andamento dell'amministrazione, non può considerarsi una tesi giuridicamente sostenibile. Peraltro, ammettendo siffatta tesi, l'utilizzo del potere in esame sarebbe precluso per un'azione preventiva, ossia dovrebbe escludersi un esercizio dello stesso per far fronte al pericolo di lesione sulla base della previsione dell'amministrazione. Se il fatto deve presentarsi necessariamente come imprevedibile, allora, la lesione di cui ne è constatato il pericolo, essendo un fatto che è stato previsto, andrebbe esclusa tra le fattispecie legittimanti l'utilizzo dell'unico strumento giuridico a disposizione in quel momento, proprio perché costituirebbe un fatto prevedibile. Una tale prospettiva, tuttavia, oltre a ritenersi giuridicamente non plausibile, contraddirebbe persino, in talune ipotesi, il dato normativo<sup>31</sup>. La questione della prevedibilità del fatto andrebbe intesa invece in termini differenti. Il fatto alla base dell'attivazione del regime giuridico speciale non deve presentare, ad avviso di chi scrive, un carattere di imprevedibilità, ossia impossibilità per l'amministrazione di averne conoscenza in un istante temporale antecedente al suo verificarsi, bensì di non previsione nell'orizzonte normativo. Per meglio specificare, il fatto in questione dovrebbe costituire una fattispecie concreta non sussumibile in alcuna fattispecie astratta per la fisionomia fenomenologica (ossia il tipo di evento), ovvero per le conseguenze

---

<sup>29</sup> L'accezione così proposta di contingibilità intesa come quell'eventualità dai connotati di straordinarietà piuttosto che un presupposto da intendere come residualità della misura da adottare risulta essere condivisa anche da M. Gnes, *I limiti al potere d'urgenza*, cit., pp. 641 ss.

<sup>30</sup> Tra le voci dottrinali che riconoscono la non prevedibilità del fatto come requisito, si cfr. *ex multis*: V. Cerulli Irelli, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, cit., pp. 353 ss.; M. Ramajoli, *Potere di ordinanza e Stato di diritto*, in AA.VV., *Studi in onore di Alberto Romano*, vol. I, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, pp. 735 e ss.; G. Marazzita, *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, cit., pp. 196.

<sup>31</sup> L'art. 54, co. 4, d.lgs. n. 267/2000 riconosce al Sindaco il potere di adottare provvedimenti contingibili e urgenti non solo al fine di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana, ma anche al fine di prevenirli. In senso analogo, anche lo stato di emergenza di rilievo nazionale *ex art. 24 d.lgs. n. 1/2018*, che può essere deliberato non solo al verificarsi dell'evento, ma anche nella relativa imminenza.

derivanti dal relativo verificarsi, come, a titolo esemplificativo, l'ammontare dei danni da questo provocati. Il corollario di una simile impostazione circa l'ermeneutica del carattere di imprevedibilità è dunque l'irrilevanza del possibile carattere preesistente della causa originaria del fatto ai fini della legittimità dell'esercizio del potere, come ormai ampiamente riconosciuto dalla giurisprudenza<sup>32</sup>.

Orbene, in base a quanto emerso sinora, ai fini dell'attivazione di un regime di emergenza giuridica e, in specie, dell'esercizio di un potere di ordinanza *extra ordinem* deve essere presupposto un fatto contingibile, dunque un'eventualità straordinaria, dalla quale derivi una lesione di situazioni giuridicamente protette, ovvero il pericolo di essa, tale da richiedere un urgente intervento di rimedio, per il quale il diritto vigente risulta inadeguato. Il legame tra il fatto emergenziale e il regime giuridico d'emergenza non è tuttavia diretto, bensì mediato da un giudizio consistente in un complesso di valutazioni discrezionali che conduce alla constatazione per cui, di fronte a tale fatto emergenziale, risulti doveroso intervenire con mezzi giuridici straordinari<sup>33</sup>. In altri termini, al fianco dei presupposti appena richiamati, sussisterebbe un ulteriore requisito consistente in un giudizio circa l'opportunità di ricorrere a strumenti eccezionali.

Da uno sguardo approssimativo e limitatamente approfondito si potrebbe ritenere che la necessità, in quanto ontologicamente opposta al concetto di libertà, non possa implicare alcun margine di valutazione, imponendo dunque una scelta vincolata. A ben vedere, tuttavia, come lucidamente osservato, il giudizio appena richiamato costituirebbe, quale momento terminale che precede l'attivazione del regime di emergenza, una valutazione ampiamente discrezionale di opportunità politica che sintetizza una moltitudine di valutazioni<sup>34</sup>. In altri termini, si tratterebbe di una valutazione di opportunità politica sia sull'*an* che sul *quomodo* circa l'insorgere di un regime avente un'alterante incidenza sull'ordinamento, seppur in via transitoria, a seguito del verificarsi di un fatto a partire dal quale viene ridefinito il valore degli interessi coinvolti e rimescolati i criteri e le gerarchie ordinarie del bilanciamento tra di essi<sup>35</sup>. Si tratta dunque di una valutazione discrezionale che si inserisce nell'ambito di una tensione derivante dal conflitto

---

<sup>32</sup> Tra le recenti pronunce del giudice amministrativo in tal senso, cfr. T.A.R., Roma, sez. II, 4 dicembre 2019, n. 13898; T.A.R., Palermo, sez. III, 23 marzo 2020, n. 683; T.A.R. Liguria Genova, Sez. I, 25 maggio 2022, n. 423. A tali conclusioni era peraltro pervenuta la riflessione dottrinale più risalente, tra cui U. Gargiulo, *I provvedimenti di urgenza nel diritto amministrativo*, cit., pp. 51, per il quale risultava irrilevante il fatto che la circostanza di fatto legittimante preesistesse da lungo tempo, ben potendo essere accertata in un secondo tempo. A condividere questa tesi circa l'irrilevanza delle ragioni che hanno provocato l'urgenza del fatto, dell'imprevedibilità dell'evento e del relativo aggravarsi è condivisa anche da F. Scalia, *Il potere amministrativo nell'emergenza*, Torino, Giappichelli, 2023, pp. 115-116.

<sup>33</sup> G. Marazzita, *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, cit., pp. 161 ss., che, come già specificato *supra*, denomina questo giudizio come 'giudizio di necessità'.

<sup>34</sup> G. Marazzita, *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, cit., pp. 202.

<sup>35</sup> La qualificazione dell'emergenza come un modo di ridefinizione dell'assetto degli interessi è ripresa da C. Marzuoli, *Il diritto amministrativo dell'emergenza: fonti e poteri*, in AA. VV., *Il diritto amministrativo dell'emergenza. Annuario 2005* (Associazione dei professori di diritto amministrativo), Milano, Giuffrè, 2006, pp. 24.

tra il dovere del rispetto della legge e il dovere di protezione di preminenti interessi tutelati dall'ordinamento<sup>36</sup>.

Proprio la natura politica di tale giudizio spiegherebbe presumibilmente la ragione per cui la titolarità di siffatto potere decisionale spetti ad organi sui quali possono ricadere profili di responsabilità politica<sup>37</sup>. Un corollario organizzativo, quest'ultimo, che, pur con le dovute approssimazioni, potrebbe riflettere l'intuizione schmittiana per cui la sovranità vada ricondotta al titolare del potere di accertamento circa la sussistenza di un'emergenza, nonché del potere di decisione sul come superare la stessa<sup>38</sup>.

Mentre dunque la discrezionalità associata a tale giudizio presenterebbe una fisionomia politica, la natura della discrezionalità delle valutazioni presupposte, ovverosia le valutazioni finalizzate ad accertare l'esistenza degli altri presupposti, presenterebbe un tenore differente. Ad esempio, l'accertamento circa la mole di danni derivanti dal fatto da cui derivi il grado di urgenza dell'intervento rimediabile potrebbe configurarsi come una valutazione di carattere tecnico-scientifico. Diversamente, la valutazione circa la non sussumibilità della fattispecie concreta straordinaria nell'ambito del diritto ordinario avrebbe presumibilmente una natura tecnico-giuridica. In tal senso, dunque, l'intero processo che, dal verificarsi del fatto o dalla sua previsione, precede l'instaurazione del regime di emergenza e, in specie, l'esercizio del potere *extra ordinem*, si configura come ampiamente discrezionale<sup>39</sup>. Chiaramente, le cifre della ponderazione di tali valutazioni discrezionali appena richiamate non potranno che presentare un carattere mutevole nel tempo, essendo condizionate dalla disponibilità delle conoscenze scientifiche, dall'ordinamento positivo, ossia dal complesso di soluzioni previste dal diritto ordinario vigente, ovvero dal complesso di valori e interessi riconosciuti meritevoli di una tutela tale per cui, malgrado l'alterazione prodotta, «apparisca più dannoso non provvedere che provvedere»<sup>40</sup>.

## 1.2 Natura giuridica delle ordinanze *extra ordinem*

---

<sup>36</sup> Così gli autori citati nella nota n. 30 da F. Giuffrè, *Calamità naturali ed emergenza nella transizione costituzionale italiana: spunti a proposito di retaggi statualistici e nuova ispirazione autonomistica*, in *Diritto e Società*, 2011, fasc. 1, pp. 120.

<sup>37</sup> In tal senso, a titolo esemplificativo, si potrebbe ricordare il Sindaco, nell'esercizio del potere di ordinanza *ex art. 54, co. 4, e art. 50, co. 5, d.lgs. n. 267/2000*, il Presidente della Giunta Regionale, relativamente ai provvedimenti *ex art. 32 l. 023 dicembre 1978, n. 833*, ovvero il Consiglio dei Ministri con riferimento alla deliberazione *ex art. 24 d.lgs. n. 1/2018*.

<sup>38</sup> C. Schmitt, *Teologia politica: quattro capitoli sulla dottrina della sovranità*, in *Le categorie del "politico". Saggi di teoria politica*, Bologna, il Mulino, 1972, pp. 34.

<sup>39</sup> Con riferimento ai margini di discrezionalità qui richiamati, una più remota voce dottrinale, ossia V. E. Orlando, *Intorno ai provvedimenti di urgenza secondo la legge com. e prov.*, in *Foro it.*, 1935, III, 150-151, in materia parlava di un arbitrio cui si sarebbe affidata la pubblica autorità, che «giova sperare sia prudente e soprattutto che non abbia altro motivo che non sia di pubblico interesse», ma che «l'ottimismo più fiducioso non può arrivare sino ad escludere il pericolo dell'abuso».

<sup>40</sup> Così V. P. Bonucci, *Su di una costruzione giuridica della volontà dello Stato*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1913, pp. 237, richiamato in V. Angiolini, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, cit., pp. 102-103.

A partire dalle riflessioni appena condivise, l'indagine non può non transitare per un approfondimento circa il dibattito intorno alla natura giuridica della tipologia di provvedimenti qui esaminati.

Nell'intento di perimetrare preliminarmente il terreno di indagine, va in primo luogo precisato che il termine «ordinanza» possiede un significato tutt'altro che univoco, a tal punto che sotto tale denominazione viene ricompreso un complesso di atti che, per natura giuridica e caratteri, si diversificano significativamente tra loro<sup>41</sup>. In origine, il termine «ordinanza» riportava un generico significato che designava per lo più atti del sovrano, atti imperativi dello Stato diversi dalla legge e dalla sentenza, gli atti del governo e militari con forza di legge e gli atti emanati sul presupposto della necessità e dell'urgenza. Negli anni successivi a tali atti è stata riconosciuta un'autonoma denominazione, venendo qualificati come decreti, decreti-legge, decreti legislativi, bandi militari e regolamenti. Nell'ordinamento attualmente vigente, da un lato, è stato conservato un significato atecnico e generico, dall'altro, con tale termine si individua un tipo di atto delle autorità comunali oppure il *genus* di atti emanati da autorità amministrative sulla base dei presupposti richiamati *supra*<sup>42</sup>.

A partire da tale precisazione terminologica, è dunque opportuno tener ben distinte le ordinanze *extra ordinem* dagli altri atti analogamente denominati o dai simili presupposti, ossia le c.d. *ordinanze normali* o *ordinarie* e gli *atti necessitati* o *provvedimenti d'urgenza*. Con le prime si fa riferimento ai provvedimenti emanati dalle autorità pubbliche che risultano dall'esercizio di un potere tipizzato rientrante nell'ampio concetto di 'esecuzione'. In particolare, si fa riferimento agli atti attraverso cui si dà attuazione ad un obbligo di carattere generale definito dalla legge o dai regolamenti normativi, al fine di specificarne il contenuto e adeguarlo alle situazioni contingenti per rendere possibile l'osservanza da parte dei cittadini. In tale ipotesi, pertanto, non si assiste ad una deroga al principio di tipicità, nella misura in cui le fattispecie che attivano l'esercizio del potere, ovvero le modalità di intervento, trovano una puntuale disciplina a livello normativo<sup>43</sup>. Tra gli atti riconducibili a questa tipologia, rientrano, a titolo esemplificativo, le ordinanze previste dal co. 7 *bis* art. 50 d.lgs. 267 del 2000.

Nella famiglia degli *atti necessitati* vengono invece annoverati i provvedimenti amministrativi anch'essi tipici, il cui contenuto è predefinito dal legislatore, ma che condividono con le ordinanze *extra ordinem* il

---

<sup>41</sup> L. Galateria, *I provvedimenti amministrativi di urgenza. Le ordinanze*, cit., pp. 21.

<sup>42</sup> Tale ricostruzione è stata sviluppata in G.U. Rescigno, *Ordinanze e provvedimenti di necessità ed urgenza (Diritto costituzionale e amministrativo)*, cit., p. 90.

<sup>43</sup> Così F. Bartolomei, voce *Ordinanza* (dir. amm.), in *Enciclopedia del diritto*, XXX, Milano, Giuffrè, 1980, pp. 974-975 e G. Di Rago, *Il sindaco e l'adozione delle ordinanze contingibili e urgenti (alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione)*, Macerata, Halley Editrice, 2003, pp. 28-29. Per un approfondimento su casi pratici relativi all'adozione di ordinanze ordinarie in applicazione di regolamenti comunali e di leggi e regolamenti generali, si consulti il contributo di M. Aimonetto, *Le ordinanze del sindaco e dei dirigenti comunali. Con casi pratici e modulario*, V edizione, Rimini, Maggioli Editore, pp. 57 ss.

presupposto dell'urgente necessità<sup>44</sup>. Con gli atti necessitati, emanati da organi amministrativi in via d'urgenza, vengono così disciplinate fattispecie ordinarie che non alterano il consueto rapporto tra l'azione amministrativa e il principio di legalità<sup>45</sup>. Orbene, tale *genus* di provvedimenti contemplerebbe fattispecie preordinate nel sistema legislativo con la funzione di evitare il ricorso all'utilizzo del potere di ordinanza *extra ordinem*, con il quale si limita pertanto a condividere il solo presupposto dell'urgenza<sup>46</sup>. Ad esempio, sono atti necessitati le misure che vengono emanate nelle ipotesi di malattie infettive di carattere epidemico *ex art.* 258 del T.U.L.S. 27 luglio 1934, n. 1265, ovvero nelle previsioni in materia di espropriazioni per pubblica utilità *ex art.* 71, co. 2 legge 25 giugno 1865, n. 2359, poi abrogato dal d.l. 25 giugno 2008, n. 112<sup>47</sup>, nonché nelle altre ipotesi di occupazioni di urgenza, di locazioni coattive di opere in caso di disastri pubblici, di requisizioni per pubblico soccorso<sup>48</sup>.

Diversamente dalle categorie di atti sinora illustrate, le ordinanze *extra ordinem*, come visto *supra*, si contraddistinguono per la loro atipicità contenutistica, in virtù della quale il legislatore si limita orientativamente ad individuare i soli presupposti per la sua emanazione, le materie, la finalità e l'organo competente, rimettendo alla discrezionalità della pubblica autorità la definizione del suo contenuto. Un elemento, quest'ultimo, che lo mantiene ben distinto anche dagli atti politici, la cui caratteristica è quella di poter liberamente disporre nei confronti dell'oggetto definito dalle norme che li legittimano e non anche di determinare liberamente il contenuto come le ordinanze<sup>49</sup>.

Al fianco di tale atipicità, tali provvedimenti sono altresì contraddistinti, come visto, dalla possibilità di disporre *ultra e contra legem*. Tale carattere derogatorio dell'ordinanza contingibile e urgente<sup>50</sup> sollecitò, sin dai primissimi anni dalla gestazione del nuovo assetto costituzionale, un vivace dibattito dottrinale

---

<sup>44</sup> Sul punto cfr. E. C. Raffiotta, *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bologna, Bonomia University Press, 2019, pp. 16.

<sup>45</sup> Intorno a tale categoria di atti si è nuovamente pronunciata la Corte costituzionale più di recente con la sentenza n. 198/2021, riconducendo gli atti emanati dal Governo durante la gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, ovvero sia i d.p.c.m., a tale categoria, vista la tassatività delle misure urgenti di contenimento acquisita dal d.l. 25 marzo 2020, n. 19. Nell'ambito di tale giudizio, la Corte ha dunque riaffermato il principio enunciato nella sentenza n. 4 del 1977, per cui gli atti necessitati e le ordinanze necessitate, pur condividendo il presupposto dell'urgente necessità del provvedere, si differenzerebbero nella misura in cui con riferimento ai primi le norme legislative ne prefissano il contenuto, mentre le norme attributive del potere di emanare ordinanze necessitate si limita ad esplicitare solo genericamente il potere medesimo, al fine di rendere gli atti da esso risultanti suscettibili di assumere vario contenuto per adeguarsi duttilmente alle mutevoli situazioni.

<sup>46</sup> M. S. Giannini, *Potere di ordinanza e atti necessitati*, in *Giur. Compl. Cass. civ.*, XXVII, 1948, pp. 392

<sup>47</sup> Decreto-legge convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

<sup>48</sup> Su ciò: F. Bartolomei, voce *Ordinanza* (dir. amm.), cit., pp. 978; M. S. Giannini, *Potere di ordinanza e atti necessitati*, cit., pp. 388 ss.; G.U. Rescigno, *Ordinanze e provvedimenti di necessità ed urgenza (diritto costituzionale e amministrativo)*, cit., pp. 93.

<sup>49</sup> Così G.U. Rescigno, *Ordinanze e provvedimenti di necessità ed urgenza (diritto costituzionale e amministrativo)*, cit., pp. 92, che specifica che la peculiarità dell'ordinanza non sia dunque di essere libera nel contenuto, ma di non avere un contenuto predeterminato. Di diversa opinione è invece F. Bartolomei, voce *Ordinanza* (dir. amm.), cit., pp. 978, per il quale tale peculiarità avrebbe carattere solo eventuale, non presentandosi tale ipotesi in tutte le ordinanze *extra ordinem*.

<sup>50</sup> Sulla necessità di tale elemento nei provvedimenti *extra ordinem* si rinvia alle posizioni espresse in G.U. Rescigno, *Ordinanze e provvedimenti di necessità ed urgenza (diritto costituzionale e amministrativo)*, cit., pp. 92.



circa la natura giuridica dell'atto. Tra le posizioni più radicali intorno al tema va certamente richiamata quella del Crisafulli, che, nel riconoscere natura normativa a tale tipologia di provvedimenti, qualificò questi ultimi come fonti primarie di secondo grado, collocate su un piano differente e superiore rispetto alla potestà regolamentare<sup>51</sup>. In specie, le ordinanze *extra ordinem* in ragione del carattere derogatorio e, dunque, innovativo rispetto alla legislazione vigente, sarebbero state analoghe ai decreti-legge, condividendo con essi il presupposto dell'urgente necessità e i caratteri di straordinarietà e provvisorietà, pur differenziandosi da essi nella misura in cui la loro efficacia dipende da una legge ordinaria e non da norme di rilievo costituzionale. Da tale aspetto sarebbe derivata l'identificazione delle ordinanze come *fonti normative primarie di secondo grado*. Pur con le dovute distinzioni, a conclusioni analoghe pervenne Modugno, osservando come i limiti cui sono sottoposte le ordinanze non escludessero la possibilità di incidere sulla legislazione 'non riservata', manifestando in tale ambito un valore legislativo<sup>52</sup>. Tale carattere normativo non venne disconosciuto neanche da Sandulli, pur riconoscendolo limitatamente alle ipotesi in cui l'ordinanza dettava una disciplina in astratto per tutti i possibili ed eventuali casi<sup>53</sup>. Sullo stesso fronte si collocava altresì la tesi sulla base della quale l'ordinanza venne qualificata come un atto normativo, non tanto sulla base degli elementi di generalità e astrattezza, quali aspetti non necessariamente presenti, ma al carattere innovativo e imperativo delle sue disposizioni. Difatti, come si sostenne, nella deroga veniva trasformata o soppressa una regola di diritto, imponendo, pur nell'eccezionalità, dei limiti alle sfere dei soggetti destinatari<sup>54</sup>. Con maggior prudenza, Giannini<sup>55</sup> riconobbe invece un duplice carattere, amministrativo su un piano strutturale e normativo nella capacità di creazione di norme di *jus singulare*, pur nel rispetto dei principi generali.

Sul fronte opposto a quello appena prospettato, veniva diversamente messo in luce che, sul piano delle conseguenze di una tale qualificazione normativa, le ordinanze avrebbero dovuto creare obblighi al di là della loro conoscenza secondo il principio *nemo ius ignorare censetur*, avrebbero visto l'applicazione del principio *iura novit curia* e, in caso di loro inosservanza, in giudizio, avrebbero dovuto dar luogo ad un ricorso per Cassazione per violazione di legge; tutte conseguenze giuridiche che la giurisprudenza non

---

<sup>51</sup> V. Crisafulli, *Ordinanze di necessità, interpretazione della Corte e sindacato del giudice comune*, in *Giur. It.*, 1956, n. 1, pp. 864

<sup>52</sup> F. Modugno, *Appunti dalle lezioni sulle fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 79--80. Di segno non differente appaiono le posizioni di ulteriori autorevoli voci dottrinali riportate da G. Razzano, *L'amministrazione dell'emergenza. Profili costituzionali*, cit., pp. 144 ss., tra cui quella di Mortati, che qualifica le ordinanze come atti con forza di legge soggetti al controllo del Giudice delle leggi, nella misura in cui la struttura delle stesse in nulla differirebbe rispetto a quella delle comuni norme generali (C. Mortati, *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano, Giuffrè, 1964, pp. 71).

<sup>53</sup> Cfr. A. M. Sandulli, *L'attività normativa della pubblica amministrazione*, Napoli, Jovene, 1970, pp. 109. Tra le posizioni più recenti che riconoscono la natura giuridica normativa alle ordinanze *extra ordinem* va annoverato altresì E. C. Raffiotta, *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, cit., pp. 250 ss.

<sup>54</sup> Così U. Gargiulo, *I provvedimenti di urgenza nel diritto amministrativo*, cit., pp. 64 ss.

<sup>55</sup> M.S. Giannini, *Potere di ordinanza e atti necessitati*, cit., pp. 397.

risulta, oggi come ieri, abbia riconosciuto<sup>56</sup>. Alla tesi promotrice del carattere normativo dell'atto in questione, veniva quindi contestata l'incompatibilità tra la temporaneità delle disposizioni contenute nell'ordinanza con il carattere normativo di un atto giuridico che impone una stabile innovazione della disciplina vigente, limitandosi al contrario ad una disapplicazione non permanente, che viene meno al ripristino delle condizioni iniziali.

Il dibattito dottrinale ha poi dovuto confrontarsi con le pronunce della giurisprudenza costituzionale e, in specie, con la sentenza n. 4/1977, per mezzo della quale il Giudice delle leggi ha in primo luogo chiarito che le ordinanze non possano essere ricomprese tra le fonti dell'ordinamento, dal momento che il fatto di essere eccezionalmente idonee a derogare alla legge, non le rende equiparabili ad atti con forza di legge. Una posizione differente da quest'ultima avrebbe richiesto di giustificare la non ipotizzabile ammissibilità di tali atti in un sistema rigidamente chiuso di fonti di rango primario, che impedisce alla legislazione ordinaria di istituire fonti concorrenziali dotate della medesima forza nell'ambito del medesimo ordinamento<sup>57</sup>. Allo stesso tempo, però, la Corte non ha negato l'eventualità che tali atti, pur sottoposti al regime degli atti amministrativi, possano presentare un carattere normativo. A ben vedere, difatti, ricorrendo agli indici di riconoscimento degli atti normativi, i caratteri di generalità e astrattezza in talune ipotesi non possono negarsi, pur nella magmaticità e nel carattere scosceso di tale approccio<sup>58</sup>. Maggiormente complesso risulta invece il riconoscimento del carattere dell'innovatività, con riferimento a tali atti. Infatti, seppur nella deroga possano introdurre, trasformare o sopprimere una regola di diritto<sup>59</sup>, le ordinanze *extra ordinem* risultano insuscettibili di conformare stabilmente il sistema<sup>60</sup>. Per meglio dire, il carattere limitato e transeunte delle disposizioni<sup>61</sup> e la permanenza dei poteri di ordinanza in un rapporto derogatorio e non di abrogazione<sup>62</sup> escludono l'ipotesi di capacità innovativa di tali provvedimenti rispetto all'ordinamento.

In conclusione, dunque, nell'ambito di tale dibattito, la posizione che appare maggiormente condivisibile e condivisa nella riflessione dottrinale risulta tale tesi mediana, riconoscente un carattere formalmente amministrativo a tali provvedimenti, pur nell'eventuale sostanza normativa dei medesimi.

---

<sup>56</sup> Così G.U. Rescigno, *Ordinanze e provvedimenti di necessità ed urgenza (diritto costituzionale e amministrativo)*, cit., pp. 93-94 e A. Andronio, *Le ordinanze di necessità e di urgenza per la tutela dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 1-2

<sup>57</sup> Cfr. L. Castelli, *Tra «disporre» e «provvedere»*. I d.P.C.M. pandemici al test di normatività, in «Osservatorio sulle fonti», 2022, fasc. 2, pp. 74-75, che richiama V. Crisafulli, *Fonti del diritto (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XVII, 1968, pp. 947.

<sup>58</sup> Così G. Morbidelli, *Delle ordinanze libere a natura normativa*, in *Diritto Amministrativo*, 2016, fasc. 1, pp. 33 ss., riferendosi alle aporie proprie dei criteri fondanti la definizione di atto normativo. A titolo esemplificativo, per quanto attiene alla generalità, non vi è, ad avviso dell'A., alcuna prescrizione di carattere generale che non possa essere scomposta in una sommatoria di prescrizioni individuali.

<sup>59</sup> U. Gargiulo, *I provvedimenti di urgenza nel diritto amministrativo*, cit., pp. 64.

<sup>60</sup> A. Cerri, *Regolamenti*, in *Enciclopedia Giuridica*, XXVI, Roma, Treccani, 1991, pp. 2.

<sup>61</sup> V. Cerulli Irelli, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, cit., pp. 379.

<sup>62</sup> A. Morrone, *I poteri di ordinanza contingibili e urgenti: l'integrazione del diritto "eccezionale" nel sistema delle fonti e dei livelli di governo territoriale* (nota a Corte Costituzionale, 14 aprile 1995, n. 127), in *Riv. giur. ambiente*, 1997, fasc. 2, pp. 265.

### 1.3 I limiti dell'ordinamento nazionale all'esercizio del potere *extra ordinem*

Il tema dei limiti cui è sottoposto l'esercizio del potere di ordinanza *extra ordinem* si presenta come fonte di particolare interesse in special modo se lo si osserva da una prospettiva diacronica, coerentemente con la richiamata constatazione per cui un'indagine circa la vicenda giuridica delle ordinanze di necessità e urgenza consente di ripercorrere le tappe del costituzionalismo liberaldemocratico. Difatti, nel passaggio tra l'ordinamento statutario e quello repubblicano si è assistito ad una forma di discontinuità nei limiti a siffatto potere<sup>63</sup>. Se è vero che comunque anche nel periodo liberale le tesi maggiormente legate al decisiniosimo schmittiano erano ammorbidite dall'avvertita necessità di un legame ultimo con il sistema di validità degli atti e delle norme, nel differente ambiente costituzionale le delimitazioni al potere in esame sono state rafforzate, pur nell'affermazione di un parallelo moto eguale e contrario finalizzato ad una progressiva configurazione di versioni 'forti' di tale tipologia di potere<sup>64</sup>.

Mantenendo la lente di indagine nell'ambito dell'ordinamento vigente, tra i limiti cui l'adozione di tali provvedimenti è subordinata rientra certamente la provvisorietà dell'efficacia degli stessi. Siffatto limite non può che configurarsi come l'inevitabile corollario di un carattere, ossia la temporaneità, insito nel presupposto fattuale di urgente e contingibile necessità legittimante<sup>65</sup>, sul quale il giudizio circa l'opportunità di un'emergenza giuridica si pronuncia. Allo stesso tempo, però, traslando la prospettiva dal fatto all'atto in sé e, in specie, alla finalità dello stesso, la *ratio* della temporaneità deriverebbe dalla medesima funzionalizzazione del potere di ordinanza *extra ordinem* a rendere sé stesso non più necessario<sup>66</sup>. In ragione di ciò, come riconosciuto dalla giurisprudenza amministrativa, siffatto limite non andrebbe inteso nel senso che la legittimità dell'atto richieda di riportare puntualmente lo specifico termine entro il quale lo stesso perde efficacia. Piuttosto, il limite della temporaneità dell'ordinanza va interpretato in termini di necessario e razionale collegamento dell'efficacia dello stesso alla concreta situazione di pericolo accertata in rapporto alla situazione di fatto<sup>67</sup>. Come osservato, tuttavia, ciò non costituirebbe un segnale di incoerenza con il limite in sé, bensì la conferma dell'elasticità che

---

<sup>63</sup> A. Morrone, *Le ordinanze di necessità e di urgenza, tra storia e diritto*, in A. Vignudelli (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, cit., pp. 133 ss.

<sup>64</sup> Così G. Tropea, *Potere di ordinanza, normalizzazione dell'emergenza e trasformazioni dell'ordinamento*, in *Diritto Amministrativo*, 2021, fasc. 4, pp. 885, che richiama C. Marzuoli, *Il diritto amministrativo dell'emergenza: fonti e poteri*, cit., pp. 23.

<sup>65</sup> U. Gargiulo, *I provvedimenti di urgenza nel diritto amministrativo*, cit., pp. 51.

<sup>66</sup> G. Marazzita, *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, cit., pp. 224. Come lucidamente osservato dall'A., tale carattere della temporaneità consente peraltro di tracciare una netta linea di differenziazione rispetto alle norme derogatorie ordinariamente vigenti. Mentre le ordinanze *extra ordinem* mirano a fronteggiare l'emergenziale fattispecie alterante nel tentativo di eliminarla, queste ultime sono diversamente preposte ad inglobare la fattispecie concreta nella finalità di armonizzare la stessa con le altre fattispecie concrete.

<sup>67</sup> Consiglio di Stato, sez. V, 13 ottobre 2021, n. 6875.

contraddistingue i provvedimenti, nella necessità di adeguarsi con estrema duttilità alle circostanze emergenziali<sup>68</sup>. Tuttavia, in talune ipotesi, è lo stesso legislatore ad aver definito *ex lege* un limite temporale all'efficacia di tali provvedimenti, presumibilmente nell'intento di scongiurare quelle ipotesi criticamente rilevate dalla riflessione dottrinale di creazione, tramite tali provvedimenti, di 'microsistemi' tutt'altro che temporanei<sup>69</sup>.

Nel contribuire a chiarire ulteriormente le peculiarità del potere di ordinanza *extra ordinem*, può risultare certamente utile approfondire se e in quali termini il complesso di limiti di forma e di garanzie procedurali cui è subordinata l'ordinaria attività amministrativa abbia ricadute limitanti anche con riferimento all'esercizio del potere in esame. Relativamente al primo aspetto, come anche la giurisprudenza ha precisato<sup>70</sup>, l'atto di ordinanza non può che presentare la forma di un atto scritto. Questo è un limite che ovviamente deriva non solo dalla necessità di indicare con maggior chiarezza il sopracitato limite temporale di efficacia, ma anche dalla necessità di dare forma all'obbligo motivazionale, riconosciuto sin dalle primissime pronunce della giurisprudenza costituzionale<sup>71</sup> e ora puntualmente previsto al livello normativo<sup>72</sup>. Risulta agevolmente intuibile che la *ratio* dell'obbligo di motivazione per questi provvedimenti sia quella di dimostrare l'effettiva sussistenza di una situazione contingibile che impone la necessità di un urgente intervento, con disposizioni atipiche che derogano alla legge. Pertanto, è attraverso la motivazione che dovrebbero essere riportate le risultanze di un'istruttoria che abbia fatto constatare la sussistenza dei presupposti richiamati *supra*, ma anche il procedimento logico seguito dall'amministrazione nell'elaborazione del giudizio che precede l'attivazione del regime di emergenza giuridica. Nell'ambito del corpo motivazionale del provvedimento, non potrà dunque non emergere il bilanciamento alla base di tale giudizio che giustifichi l'alterazione dall'esercizio del potere prodotta, ovvero l'esplicitazione delle ragioni per cui, ai fini della tutela degli interessi lesionati o in pericolo di lesioni, sia necessario derogare a determinate disposizioni.

Con riferimento alle garanzie procedurali, si potrebbero in primo luogo richiamare le disposizioni previste dall'art. 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241, per cui, a garanzia dell'effettiva partecipazione procedimentale, è previsto l'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento in capo all'amministrazione, ove non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità. Intorno a tale aspetto e, in particolare, intorno all'effettiva applicabilità del limite della comunicazione preventiva nell'ipotesi di adozione di tali provvedimenti, si potrebbe in primo luogo richiamare la tesi per cui le esigenze di celerità, con riferimento a questi ultimi, sarebbero *in re ipsa*.

---

<sup>68</sup> Consiglio di Stato, sez. V, 9 febbraio 2001, n. 580, richiamata A. Negrelli, *Il limite dei principi generali al potere di ordinanza di necessità e urgenza nella giurisprudenza italiana*, in *Il Foro amministrativo T.A.R.*, 2012, fasc. 9, pp. 3009 ss.

<sup>69</sup> M. Ramajoli, *Potere di ordinanza e Stato di diritto*, cit., pp. 752, che richiama F. Modugno e D. Nocilla, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Dir. e soc.*, 1989, pp. 415 ss.

<sup>70</sup> Cassazione penale, sez. III, 12 ottobre 2011, n. 2683; Cassazione penale, Sez. III, 23 gennaio 2012, n. 2683.

<sup>71</sup> Cfr. Corte costituzionale n. 8/1956; Corte costituzionale n. 26/1961.

<sup>72</sup> Si veda, a titolo esemplificativo, l'art. 54 co. 4 del d.lgs. 267 del 2000.

Pertanto, nell'ipotesi di emanazione di un'ordinanza *extra ordinem*, non occorrerebbe il rispetto della regola procedimentale qui interessata, essendo incompatibile con l'urgenza di provvedere<sup>73</sup>.

A ben vedere, tuttavia, un approccio interpretativo più sostenibile escluderebbe tali ipotesi di automatismo dal paniere delle possibilità. Per meglio dire, essendo la portata del principio partecipativo di carattere generalizzato, non sarebbe consentito all'amministrazione di omettere la comunicazione di avvio per categorie astratte di provvedimenti<sup>74</sup>. Pertanto, le esigenze di celerità non possono considerarsi implicitamente presenti nell'atto dell'ordinanza, ma è onere dell'autorità e, in sede di controllo, del giudice valutare in concreto la sua eventuale presenza. Quindi, con riferimento alle ordinanze contingibili e urgenti, l'obbligo della comunicazione sussiste allorché l'invio della stessa risulti in concreto compatibile con il procedimento, ovvero, in altri termini, l'omissione della comunicazione di avvio del procedimento si giustificerebbe solo nel caso di un'urgenza qualificata, ossia che la concreta urgenza con cui l'autorità pubblica deve confrontarsi è tale per cui un rallentamento dell'intervento svuoterebbe di quella effettività e particolare rapidità l'istituto, compromettendo quei valori tutelati dalla legge. Come puntualizzato dal giudice amministrativo, difatti, il principio partecipativo avrebbe carattere generalizzato e le esigenze di celerità procedimentale non possono ritenersi astrattamente implicite nella natura contingibile e urgente dell'ordinanza, dovendosi piuttosto puntualmente esplicitare nel procedimento<sup>75</sup>. In altri termini, la deroga all'art. 7 l. n. 241/1990 non può che attenersi al singolo procedimento, trovando giustificazione nelle relative esigenze proprie e peculiari<sup>76</sup>, coerentemente con il principio per cui ogni fatto emergenziale alla base di un'emergenza giuridica, in quanto non previsto dall'ordinamento normativo, abbia proprietà fisionomiche tali da necessitare una disciplina *ad hoc*, ossia delle deroghe specifiche che possono differenziarsi nei diversi casi. Ammettere una conclusione contraria a questa, significherebbe riconoscere la possibilità di prevedere normativamente *ex ante* la specifica disciplina in astratto di cui la regolazione di quel fatto necessiterebbe, ma ciò sarebbe ontologicamente contraddittorio rispetto ai presupposti delineati nel paragrafo precedente. Su questo aspetto, peraltro, la dottrina<sup>77</sup> ha altresì osservato che la questione sia confermata dalla positivizzazione delle tipologie di procedimenti *ex art.* 13 della legge 7 agosto 1990, n. 241<sup>78</sup>, che si sottraggono alle previsioni procedimentali, cosicché, al di fuori di esse, è

---

<sup>73</sup> Così T.A.R. Campania, sez. V, 23 febbraio 2018, n.1214. In termini analoghi, cfr. T.A.R., Napoli, sez. V, 11/07/2022, n. 4653; T.A.R., L'Aquila, sez. I, 17/05/2022, n. 184.

<sup>74</sup> Così in particolare Consiglio di Stato, sez. V, 14 novembre 2017, n. 5239, che richiama la sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 22 maggio 2001, n. 2823.

<sup>75</sup> Cfr. *ex multis* T.A.R., Milano, sez. III, 5 novembre 2020, n. 2064; Cons. Stato, V, 14 novembre 2017, n. 5239; Cons. Stato, V, 22 maggio 2001, n. 2823; TAR Campania, Napoli, V, 9 novembre 2016, n. 5163.

<sup>76</sup> Consiglio di Stato, sez. III, 4 giugno 2013, n. 3048.

<sup>77</sup> F. Caringella, *Corso di diritto amministrativo. Profili sostanziali e processuali, III edizione*, Milano, Giuf-frè, 2004, pp. 1445 ss.

<sup>78</sup> L'articolo così dispone «Le disposizioni contenute nel presente capo non si applicano nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione.

compito del giudice valutare caso per caso la sussistenza dei presupposti che legittimano le sopraccitate deroghe.

La questione appena dibattuta si inserisce nell'ambito del più generale tema dei requisiti di pubblicità, all'attenzione della giurisprudenza costituzionale sin dalle prime pronunce in materia, dalle quali ne è risultato il principio per cui l'autorità pubblica debba assicurare un'efficace pubblicazione nei casi in cui il provvedimento non abbia carattere individuale<sup>79</sup>. Il principio in questione trova attualmente il proprio riferimento normativo nell'art. 42 del Decreto Legislativo del 14 marzo 2013, n. 33, in base al quale le pubbliche amministrazioni che adottano tali provvedimenti contingibili e urgenti e in generale provvedimenti di carattere straordinario in caso di calamità naturali o di altre emergenze pubblichino i provvedimenti adottati con l'indicazione delle norme di legge eventualmente derogate e l'indicazione di eventuali atti amministrativi o giurisdizionali intervenuti, insieme ai termini temporali, al costo previsto degli interventi e al costo effettivo sostenuto dall'amministrazione. Originariamente, tra gli ulteriori elementi di cui dare evidenza, la norma includeva altresì «le particolari forme di partecipazione degli interessati ai procedimenti di adozione dei provvedimenti straordinari». Ciò non poteva che porsi a dimostrazione della consapevolezza, da parte dello stesso legislatore, dell'inesistenza in astratto di un'incompatibilità tra l'emergenza da regolare e la partecipazione degli interessi al procedimento amministrativo<sup>80</sup>. Tuttavia, con l'adozione del più recente d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, tali disposizioni sono state abrogate<sup>81</sup>.

Alla pubblicazione dei provvedimenti *de quo*, sul cui obbligo si è appena dato evidenza, tuttavia, non risulta sia subordinata l'efficacia dei provvedimenti medesimi. Difatti, a norma dell'art. 21-*bis* l. n. 241/1990, se in via generale l'efficacia di un provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati viene subordinata alla comunicazione nei confronti dei destinatari, dall'altro viene disposto che i provvedimenti limitativi aventi carattere cautelare e urgente siano immediatamente efficaci, indipendentemente dalla loro pubblicazione. In conformità alla fisionomia delle ordinanze *extra ordinem* così come risultante dall'insieme dei presupposti per la relativa emanazione *supra* richiamati, difficilmente può ipotizzarsi di escludere le ordinanze medesime dal novero dei provvedimenti cautelari e urgenti cui si riferisce quest'ultima norma.

---

Dette disposizioni non si applicano altresì ai procedimenti tributari per i quali restano parimenti ferme le particolari norme che li regolano, nonché ai procedimenti previsti dal decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, e successive modificazioni, e dal decreto legislativo 29 marzo 1993, n. 119, e successive modificazioni.».

<sup>79</sup>Sentenza della Corte costituzionale 2 luglio 1956, n. 8. Coerentemente con tale obbligo di pubblicità si presume pertanto che nelle ipotesi in cui il provvedimento abbia invece carattere individuale, sussista l'obbligo in capo all'amministrazione di notificare l'atto ai soli soggetti cui è destinato.

<sup>80</sup> Sul punto cfr. M. Falcone, *Le norme sulle garanzie procedurali e l'amministrazione dell'emergenza l'urgenza qualificata come unica legittimazione alla loro deroga*, in *Foro amministrativo* (II), 2014, n. 7/8, pp. 1965 ss.

<sup>81</sup> Cfr. l'art. 43, co. 1, lett. g, d.lgs. n. 97/2016, che ha abrogato la lett. d) dell'art. 41, co. 1, d.lgs. n. 33/2013.

### 1.3.1 *Il limite dei principi generali dell'ordinamento*

Al di là di tale complesso di limiti che attiene al piano delle garanzie procedurali di più recente individuazione, un limite all'esercizio del potere *extra ordinem* tradizionalmente riconosciuto dalla dottrina sin dai primissimi anni postunitari va identificato nei principi generali dell'ordinamento<sup>82</sup>. Servendoci della lettura offerta dal giudice costituzionale, gli stessi possono identificarsi come quegli orientamenti e direttive di carattere generale e fondamentale, desumibili dalla connessione sistematica, coordinamento e intima razionalità delle norme che concorrono a formare il tessuto dell'ordinamento giuridico vigente in un dato momento storico. Si tratta, dunque, di principi che scaturiscono dalla coerente e vivente unità logica e sostanziale del diritto positivo, che, pur nel riflesso di settori differenti, convergono poi «in sempre più elevate direttive generali coerenti allo spirito informatore di tutto l'ordinamento»<sup>83</sup>. Trattasi pertanto di strumenti dalla cogenza giuridica significativa, seppur privi del dettaglio tipico delle norme, che possono prendere forma dalle carte costituzionali, dalle norme ordinarie ovvero dalle letture giurisprudenziali, oppure rimanere implicite ed essere ricavati dalle attività di astrazione dell'interprete a partire dalla connessione degli elementi costituenti il tessuto normativo. La loro centralità, specialmente in questo ambito di analisi, risiede non soltanto nella funzione ermeneutica tesa ad orientare l'interpretazione delle norme esistenti, ma anche nel configurarsi come un saldo criterio di lettura di un fenomeno giuridico privo di una puntuale disposizione normativa disciplinante la stessa<sup>84</sup>.

Con l'affermazione dell'ordinamento costituzionale, l'identificazione dei principi generali dell'ordinamento come limite al potere di ordinanza *extra ordinem*, in assenza di una previsione nel diritto

---

<sup>82</sup> Nella ricostruzione elaborata da R. Cavallo Perin, *Potere di Ordinanza e Principio di legalità. Le ordinanze amministrative di necessità e urgenza*, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 227 ss., viene ricordata la monografia V. Conti, *Il sindaco nel diritto amministrativo italiano*, Napoli, Margieri G. Editore, 1875, che a soli dieci anni dalle leggi di unificazione individuava i principi fondamentali del diritto pubblico quali limiti del potere regolamentare in materia di igiene pubblica, riconoscendo la suscettibilità del potere di ordinanza a gran parte delle questioni da lui esaminate. Seguendo la medesima ricostruzione, il primo richiamo esplicito ai principi generali dell'ordinamento quale limite al potere di ordinanza va ricondotto al lavoro di T. Carnevali, *Trattato di diritto comunale positivo*, Mantova, 1893, pp. 56, che affermava con fermezza l'impossibilità del Sindaco di adottare misure «non consentite dalle leggi generali e dai principi che informano la legislazione e le istituzioni dello stato, o che riguardano o governano interessi pubblici di un ordine più alto e più generale». Particolarmente preziosi furono poi i contributi di F. Cammeo, C. Vitta, *Sanità pubblica*, in V. E. Orlando (a cura di) *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, vol. N, parte II, Milano, Soc. Ed. Libreria, 1905, pp. 258 ss., che precisavano come le ordinanze sindacali contingibili e urgenti, insieme ai regolamenti abilitati a disporre *praeter legem*, non potessero discostarsi dai principi generali e quindi sopprimere il diritto di proprietà o la libertà commerciale, non conformarsi al principio di eguaglianza di tutti i cittadini dinnanzi alla legge, ovvero imporre per la vigilanza igienica l'obbligo di pagare tributi che assumessero carattere di imposta. Sempre con riferimento ad un periodo pre-repubblicano, tale limite era stato altresì riconosciuto da S. Lessona, *Ordinanze sanitarie di urgenza*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1919, I, pp. 400 e M. Galizia, *Ordinanze podestarili*, Roma, Società Editrice "Athenaeum", 1935, pp. 78, così come richiamati da M. Giannini, *Potere di ordinanza e atti necessitati*, in *Giur. compi. cass. civ.*, vol. XXVII, 1948, pp. 396.

<sup>83</sup> Così nella sentenza della Corte Costituzionale 26 giugno 1956, n. 6.

<sup>84</sup> Su tale aspetto, analoga considerazione si ravvisa in A. Fioritto, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, il Mulino, 2008, 106 ss.

positivo, è stata in un primo tempo il frutto del contributo della giurisprudenza costituzionale, seppur già ve ne fosse traccia nella precedente riflessione dottrinale postcostituzionale<sup>85</sup>. In specie, pronunciandosi sulla legittimità costituzionale delle disposizioni relative alle ordinanze del Prefetto *ex art. 2 T.U. delle leggi di p.s.*, il Giudice delle leggi, con la nota sentenza del 2 luglio 1956, aveva invitato il legislatore a ricostruire la formulazione del testo della disposizione citata al fine di tenerlo al riparo da interpretazioni contrarie allo spirito della Costituzione. Nel farlo, la Corte aveva riconfermato l'assunto della necessaria conformità dell'atto ai principi dell'ordinamento ai fini della sua legittimità, quale corollario del carattere amministrativo del provvedimento<sup>86</sup>.

Questa posizione è stata in seguito confermata dalla giurisprudenza successiva della medesima corte con la sentenza 27 maggio 1961, n. 26, con la quale era stato precisato che tali provvedimenti non possano mai essere in contrasto con tali principi, dovunque gli stessi siano espressi o comunque essi risultino, e, più precisamente, che non possano contraddire quei precetti della Costituzione, che, rappresentando gli elementi cardinali dell'ordinamento, non consentono alcuna possibilità di deroga, persino ad opera della legge ordinaria. Come acutamente osservato, si tratta di affermazioni che non possono che essere incondizionatamente condivise, nella misura in cui riposano sul principio di continuità dell'ordinamento. Per meglio specificare, dinnanzi ad un fatto emergenziale, nessun ordinamento può riconoscere l'emaneazione di atti e provvedimenti che neghino i principi sui quali si fonda e articola, dal momento che, in caso contrario, ne tollererebbe una rottura tale da implicare la propria negazione<sup>87</sup>. Come lucidamente osservato, dunque, i principi generali dell'ordinamento, dal momento che operano come limite intrinseco alla discrezionalità dell'amministrazione, consentono al giudice di verificare se il significato assunto nel contesto emergenziale dalla portata precettiva dei principi sia stato rispettato nell'esercizio del potere *extra ordinem*<sup>88</sup>.

Orbene, è da osservare che la dottrina più recente non ha risparmiato delle riserve critiche in merito a questo tema. In primo luogo, è stato criticamente osservato che, nonostante il continuo richiamo degli stessi in qualità di limite al potere, la relativa decifribilità, ossia la definizione compiuta del contenuto e della portata, è rimasta un'operazione ontologicamente complessa<sup>89</sup>, su cui anche la stessa giurisprudenza amministrativa non sembra aver offerto un contributo. In specie, è stato difatti ritenuto che le pronunce

---

<sup>85</sup> In tal senso, *ex multis* M. S. Giannini, *Potere di ordinanza e atti necessitati*, cit., pp. 394; L. Galateria, *I provvedimenti amministrativi di urgenza. Le ordinanze*, cit., pp. 79 ss.; U. Gargiulo, *I provvedimenti di urgenza nel diritto amministrativo*, cit., pp. 67 ss.

<sup>86</sup> Oltre a questo aspetto, la Corte ha ravvisato gli ulteriori requisiti di legittimità nell'efficacia limitata nel tempo in relazione ai dettami della necessità e dell'urgenza, nell'adeguata motivazione e nell'efficace pubblicazione nei casi in cui il provvedimento non abbia carattere individuale.

<sup>87</sup> F. Satta, *Ordine e ordinanza amministrativa*, cit., pp. 5.

<sup>88</sup> Così A. Cardone, *La «normalizzazione» dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, cit., pp. 299, che peraltro precisa che l'organo giurisdizionale, nell'ambito di tale valutazione, potrebbe altresì ricostruire per via comparativa i possibili ed eventuali contenuti ulteriori che la pubblica autorità avrebbe potuto recare per uniformarsi maggiormente a tali principi.

<sup>89</sup> Cfr. G. Morbidelli, *Delle ordinanze libere a natura normativa*, cit., pp. 33 ss.



del giudice amministrativo si limitino a delineare il concetto senza individuarne il contenuto, rimanendo così una formula vuota dai confini di difficile delimitazione<sup>90</sup>.

Al di là di ciò, quand'anche sono decifrabili, risultano particolarmente diffuse le ipotesi in cui il contenuto del provvedimento di necessità e urgenza si ponga in antitesi con i principi fondamentali medesimi<sup>91</sup>. Come osservato, difatti, al di là dei tradizionali principi che reggono l'azione amministrativa, nell'esercizio del potere di ordinanza, gli altri principi consolidati nell'ordinamento costituzionale vengono costantemente violati o elusi. Tra di essi, vengono ricordati il principio del pubblico concorso nelle assunzioni dei pubblici impiegati, il principio delle gare pubbliche nell'aggiudicazione degli appalti o i principi fondamentali circa l'autonomia degli enti di governo territoriale<sup>92</sup>.

Che tale aporia derivi dal singolo provvedimento, ovvero dal sistema complessivo di ordinanze, non può dubitarsi che sovente tale limite si ponga come un vincolo evanescente<sup>93</sup>, non indiscutibilmente idoneo a proporsi come una reale garanzia rispetto a tale potere<sup>94</sup>. Ciò risulta difficilmente confutabile se si confronta in primo luogo il contenuto di tali provvedimenti con il principio generale dell'ordinamento con riferimento all'attività amministrativa, ossia il principio di legalità, rispetto al quale l'*extra ordinem* è derimente<sup>95</sup>. Non può difatti negarsi che nella deroga ai relativi corollari, ovverosia la tassatività e tipicità del provvedimento, il principio di legalità venga in qualche misura 'dequotato' da tali provvedimenti, a tal punto da porne in crisi il relativo carattere di assolutezza<sup>96</sup>.

Pur nella complessa decifrabilità, tra i principi generali dell'ordinamento che limiterebbero tale potere, si potrebbe annoverare con relativa certezza, anche servendoci dell'avallo della giurisprudenza costituzionale<sup>97</sup>, il limite intrinseco a qualsivoglia esercizio di poteri amministrativi, ossia il principio di proporzionalità, che, con riferimento a tali poteri, assumerebbe una funzione ben più ampia di quella ordinaria di figura sintomatica dell'eventuale eccesso di potere dell'attività amministrativa<sup>98</sup>. In altri

---

<sup>90</sup> In questi termini, A. Negrelli, *Il limite dei principi generali al potere di ordinanza di necessità e urgenza nella giurisprudenza italiana*, cit., pp. 3009 ss.

<sup>91</sup> Così G. Morbidelli, *Delle ordinanze libere a natura normativa*, cit., pp. 33 ss., riferendosi in specie all'antitesi tra la necessità e l'urgenza e il principio del giusto procedimento, dalla quale deriverebbe un'aporia risolvibile ipoteticamente nel riconoscimento della mitezza e cedevolezza di tale principio rispetto all'urgenza.

<sup>92</sup> In questi termini, V. Cerulli Irelli, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, cit., pp. 360 ss.

<sup>93</sup> Così, M. Ramajoli, *Potere di ordinanza e Stato di diritto*, cit., pp. 741.

<sup>94</sup> In tal senso, G. Razzano, *L'amministrazione dell'emergenza. Profili costituzionali*, cit., pp. 276.

<sup>95</sup> Così F. Bartolomei, *Potere di ordinanza e ordinanze di necessità*, cit., pp. 144.

<sup>96</sup> In questi termini, M. Ramajoli, *Potere di ordinanza e Stato di diritto*, cit., pp. 743. Sul tema del rapporto tra il potere amministrativo *extra ordinem* e il principio di legalità, si vedano altresì i recenti rilievi critici di F. Scalia, *Il potere amministrativo nell'emergenza*, Torino, Giappichelli, 2023, pp. 31 ss., che in merito osserva che, comunque si qualifichi la legalità del potere amministrativo *extra ordinem*, debba concludersi che il contenuto dello stesso non sia affatto libero, in quanto presieduto dai principi che reggono l'esercizio della potestà discrezionale dell'amministrazione.

<sup>97</sup> Cfr. Corte cost. n. 127/1995.

<sup>98</sup> Così M. Gnes, *I limiti al potere d'urgenza*, cit., pp. 641 ss. Come sottolineato dall'A., proprio l'applicazione di tale parametro di proporzionalità consentirebbe al giudice di verificare il corretto esercizio di tale potere proprio laddove la discrezionalità amministrativa risulta particolarmente ampia. In termini analoghi, F. Gigliani,

termini, nel rispetto di tale principio, che, come noto, si contraddistingue per l'essere *uno e trino*, la valutazione discrezionale alla base dell'esercizio del potere non può che definirsi in conformità ai criteri di idoneità, necessità e adeguatezza. L'idoneità collega la misura adottata con il fine da perseguire, escludendo così gli strumenti che non sono in grado di raggiungere lo scopo predeterminato. La necessità impone alla pubblica autorità di scegliere il mezzo più mite e quindi la misura che implichi il minor sacrificio possibile degli interessi coinvolti. L'adeguatezza è invece legata alla valutazione dell'amministrazione circa la tollerabilità dell'incisione prodotta nella sfera giuridica del destinatario dal provvedimento *extra ordinem* adottato<sup>99</sup>. Pertanto, come ribadito più recentemente dal giudice amministrativo, il principio di proporzionalità, comunque accompagnato dal principio di ragionevolezza, che invece postulerebbe la coerenza tra la valutazione compiuta e la decisione adottata, esigerebbe che gli atti amministrativi non oltrepassino il limite di quanto sia opportuno e necessario rispetto al fine, ricorrendo alla soluzione meno restrittiva, «non potendosi imporre obblighi e restrizioni alla libertà del cittadino in misura superiore a quella strettamente necessaria a raggiungere gli scopi che l'amministrazione deve realizzare»<sup>100</sup>. Alla luce di ciò, la proporzionalità comporterebbe «un giudizio di adeguatezza del mezzo adoperato rispetto all'obiettivo da perseguire e una valutazione della portata restrittiva e della necessità delle misure che si possono prendere: criteri valutativi, da applicare in modo particolarmente rigoroso nel sindacato della legittimità di un potere di natura eccezionale»<sup>101</sup>. In questi termini, dunque, il rispetto di tale principio, nel configurarsi come canone principe dell'agire pubblico entro le maglie della legalità, può contribuire a far sì che siffatto potere atipico venga esercitato in modo conforme alle linee di fondo dell'ordinamento giuridico<sup>102</sup>.

L'ampliamento della prospettiva analitica impone tuttavia di constatare che, al di là dei principi generali dell'ordinamento che sorreggono trasversalmente l'intero impianto ordinamentale, l'adozione di provvedimenti *extra ordinem* non possa non confrontarsi altresì con i principi posti alla base di specifici

---

*Amministrazione dell'emergenza*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali VI, 2013, pp. 53, che sottolinea che tale principio venga esaltato proprio nelle circostanze in cui il principio di legalità non risulta in grado di assicurare una piena compatibilità del potere con l'ordinamento nel suo complesso.

<sup>99</sup> Come sostenuto dal giudice amministrativo, nella sentenza Consiglio Stato, sez. V, 14 aprile 2006, n. 2087, dunque, il principio di proporzionalità «è principio generale dell'ordinamento ed implica che la pubblica amministrazione debba adottare la soluzione idonea e adeguata, comportante il minor sacrificio possibile per gli interessi compresenti. Esso si risolve, in sostanza, nell'affermazione secondo cui le autorità comunitarie e nazionali non possano imporre, sia con atti normativi, sia con atti amministrativi, obblighi e restrizioni alle libertà del cittadino, tutelate dal diritto comunitario, in misura superiore, cioè sproporzionata, a quella strettamente necessaria nel pubblico interesse per il raggiungimento dello scopo che l'autorità è tenuta a realizzare, in modo che il provvedimento emanato sia idoneo, cioè adeguato all'obiettivo da perseguire, e necessario, nel senso che nessun altro strumento ugualmente efficace, ma meno negativamente incidente, sia disponibile (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 1 aprile 2000, n. 1885)».

<sup>100</sup> Consiglio di Stato, sez. VI, 10 dicembre 2018, n. 6951.

<sup>101</sup> Consiglio di Stato sez. VI, 10 dicembre 2018, n. 6951.

<sup>102</sup> Così, in parte, A. Negrelli, *Il limite dei principi generali al potere di ordinanza di necessità e urgenza nella giurisprudenza italiana*, cit., pp. 3009 ss.

settori, come, per quel che può interessare nell'ambito di questa analisi, i principi generali in materia ambientale<sup>103</sup>. Con riferimento a questi ultimi, il diretto fondamento di tale tesi si ravvisa nell'art. 3 *bis*, co. 2, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, nella misura in cui dispone che i principi previsti nella Parte Prima del codice dell'ambiente costituiscano regola generale della materia ambientale anche nell'emanazione dei provvedimenti di natura contingibile e urgente, essendo annoverati tra gli atti di produzione di diritto ambientale. Tra i principi espressamente richiamati dal codice dell'ambiente rientrano: il principio di sviluppo sostenibile (art. 3-*quater*), il principio di precauzione, il principio dell'azione preventiva, il principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente e il principio di «*chi inquina paga*», così come riconosciuti dall'art. 191, par. 2, del TFUE (art. 3-*ter*), il principio di sussidiarietà e di leale collaborazione (art. 3-*quinqüies*). Alla luce di tali disposizioni, pertanto, l'autorità amministrativa che adotti un'ordinanza *extra ordinem* che incida nel suo contenuto sul bene ambiente è vincolata al rispetto di tali principi, indipendentemente dal fatto che tale provvedimento sia emanato in virtù di una norma attributiva del potere presente nel codice dell'ambiente (ovvero il potere di ordinanza *ex art.* 191), ovvero da altra norma.

Tra di essi, particolare attenzione va riservata al principio di prevenzione e al principio di precauzione. Con riferimento al primo, in realtà, coerentemente con le considerazioni sviluppate *supra*<sup>104</sup>, non sembrano ravvisarsi particolari problemi di coerenza logica, condizionatamente all'accettazione dell'inclusione, tra i presupposti all'esercizio del potere, non solo della sola lesione, già consumata, della situazione giuridicamente tutelata, ma anche del pericolo, concreto ed effettivo, del verificarsi della medesima. Nella condivisione di tale prospettiva, non risulterebbe complesso riconoscere che i poteri *extra ordinem* costituiscano propriamente espressione di tale principio di tutela preventiva<sup>105</sup>. Come osservato<sup>106</sup>, effettivamente, le ordinanze *extra ordinem* offrono la possibilità di strutturare un rimedio preventivo in forma celere ed immediata a quegli eventi che possano avere un'incidenza negativa sull'ambiente, senza dunque dover attendere, come anche la già richiamata giurisprudenza ha confermato,

---

<sup>103</sup> Tra i numerosi contributi della dottrina in merito ai principi generali in materia ambientale si ricorda: F. Fracchia, *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile*, in P. Dell'Anno, E. Picozza (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, Padova, Cedam, 2012, pp. 559 ss.; R. Rota, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in *ivi*, pp. 151 ss.; O. Porchia, *Le politiche dell'Unione europea in materia ambientale*, in R. Ferrara, M.A. Sandulli (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, tomo I, 2014, pp. 153 ss.; R. Ferrara, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in *Dir. amm.* 2005, 3, pp. 509 ss.; G. Cocco, A. Marzanti e R. Pupilella, *Ambiente, il sistema organizzativo ed i principi fondamentali*, in M.P. Chiti, G. Greco (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo Europeo. Parte speciale*, Milano, Giuffrè, pp. 157-272; M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, Giappichelli, 2007; M. Renna, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 1-2, 2012, pp. 62 ss. Per un contributo recente in materia, si cfr. F. Fracchia, *I principi generali nel codice dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2021, fasc. n. 3, pp. 4 ss.

<sup>104</sup> Cfr. par. 1.1.

<sup>105</sup> M. Lottini, *Bonifica di siti inquinati da fanghi di risulta della depurazione delle acque reflue urbane: tra potere di ordinanza *extra ordinem* e principio di prevenzione*, in *Foro amm.-T.A.R.*, 2007, fasc. 4, pp. 1444 ss.

<sup>106</sup> Così P. Dell'anno, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 79 citato in G. M. Palamoni, *Principio di Prevenzione*, in *Ambientediritto.it – Rivista Giuridica*, 2014, pp. 8.

che la circostanza fattuale di necessità produca i danni previsti. Lo stesso principio di prevenzione imporrebbe, tuttavia, che il provvedimento sia corroborato da un'istruttoria e una motivazione che dimostrino adeguatamente e sulla base di certe previsioni tecnico-scientifiche gli effetti che un mancato intervento implicherebbe.

Assai più problematica si pone, invece, la comprensione di come il principio di precauzione possa proporsi come una regola generale nella disciplina della materia, configurandosi come principio legittimante l'esercizio del potere di ordinanza *extra ordinem*. In particolare, un duplice ordine di ragioni sembra ostare all'ipotesi di adozione di tali provvedimenti nell'ambito della dimensione ontologica propria del principio. In primo luogo, il presupposto per l'adozione di ordinanze *extra ordinem*, pur richiedendo la sussistenza del pericolo e non dell'avvenuta lesione, come appena rammentato, necessita che siffatto pericolo presenti caratteri di concretezza ed effettività. Diversamente, il campo di esistenza del principio di precauzione si riferisce ad ipotesi della probabilità di un rischio individuato nell'ambito di un'incertezza scientifica. A ben vedere, pertanto, un simile presupposto, benché non consistente in una mera eventualità, presenterebbe una fisionomia profondamente differente rispetto all'ipotesi di un pericolo del quale ne sia stata accertata la concretezza e l'effettività. L'altro ordine di ragioni attiene invece al piano procedimentale. Come originariamente messo in luce dalla Commissione europea<sup>107</sup> e ribadito negli anni dalla dottrina interessata al tema, l'attuazione del principio precauzionale richiederebbe un complesso e articolato processo decisionale basato su informazioni particolareggiate e obiettive di carattere scientifico, la cui struttura si articolerebbe in una valutazione del rischio, nella scelta della strategia di gestione del rischio e nella comunicazione dello stesso<sup>108</sup>. A ben osservare, una simile complessità procedimentale troverebbe presumibilmente ben limitati margini nella celerità e nella compressione procedimentale proprie dell'esercizio di tale potere *extra ordinem*<sup>109</sup>. Nonostante ciò,

---

<sup>107</sup> Si tratta della comunicazione COM(2000) 1 final, attraverso cui la Commissione europea ha inteso informare sulle modalità di applicazione del principio di precauzione nei processi decisionali legati alla limitazione dei rischi, evidenziando che lo stesso debba essere considerato nell'ambito di una strategia di analisi del rischio comprensiva di tre elementi, ossia la valutazione, la gestione e la comunicazione dello stesso.

<sup>108</sup> Sull'insieme degli elementi tipici e indefettibili del procedimento preliminare ad una decisione adottata sulla base del principio di precauzione, si veda la recente analisi nel dettaglio di M. Cecchetti, *Diritto ambientale e conoscenze scientifiche tra valutazione del rischio e principio di precauzione*, in *Federalismi*, 2022, n. 24, pp. 34 ss. In generale, comunque, per una più completa trattazione del tema, tra la vasta gamma di contributi dottrinali in materia si cfr. le meno recenti monografie di F. De Leonardis, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, Giuffrè, 2005 e A. Barone, *Il diritto del rischio*, Milano, Giuffrè, 2006. Nell'ambito della riflessione dottrinale straniera, si segnalano in particolare i contributi contenuti in E. Fisher, J. Jones and R. von Schomberg (a cura di), *Implementing the Precautionary Principle: Perspectives and Prospects*, Cheltenham, Edward Elgar, 2006.

<sup>109</sup> La conclusione cui si perviene con la tesi qui sostenuta sembrano essere state condivise peraltro da una recente sentenza del Consiglio di Stato, nell'ambito della quale il collegio ha sostenuto che, in tema di provvedimenti contingibili e urgenti, in assenza di un pericolo attuale, concreto ed irreparabile l'autorità sindacale non possa ricorrere al potere di ordinanza *extra ordinem* in applicazione del principio di precauzione, che, pur costituendo un principio dall'assoluta rilevanza nel diritto ambientale interno ed eurolunitario, «non legittima di per sé, in difetto di specifiche previsioni normative, l'esercizio di un potere "innominato" di inibizione di attività amministrative e/o economiche» (Consiglio di Stato, sez. IV, 11 gennaio 2021, n. 344).

risultano tutt'altro che sporadici i concreti casi in cui la pubblica autorità di riferimento invochi tale principio per intervenire in deroga al diritto ordinario, emanando provvedimenti *extra ordinem*<sup>110</sup>.

Chiaramente, tra i limiti cui è subordinata l'adozione di tali provvedimenti va altresì annoverato il rispetto delle norme del diritto comunitario, che, tuttavia, troverà una più approfondita trattazione *infra*<sup>111</sup>.

### 1.3.2 Il limite della riserva di legge

Un limite ulteriore all'esercizio del potere di ordinanza *extra ordinem*, strettamente connesso ai principi generali dell'ordinamento, va individuato nella riserva di legge. Anche su di esso, un prezioso contributo è stato offerto dalla Corte costituzionale con la sentenza 27 maggio 1961, n. 26, con la quale venne in primo luogo riaffermata la distinzione tra il limite delle riserve di legge assolute e il limite delle riserve di legge relative<sup>112</sup>. Con riferimento alle prime, il Giudice delle leggi chiarì che non potesse concepirsi che una norma attributiva del potere di ordinanza, come l'art. 2 t.u. leggi p.s., «riconoscesse la possibilità di emanare atti amministrativi in difformità alla legge prevista dalla Costituzione». Nel secondo caso, ossia «quei campi rispetto ai quali la Costituzione ha stabilito una riserva adoperando la formula "in base alla legge"», alla luce della giurisprudenza della stessa corte formatasi principalmente intorno all'art. 23 Cost., ritenne «ammissibile che la legge ordinaria attribuisse all'Autorità amministrativa l'emanazione di atti anche normativi, purché la legge ne indicasse i criteri idonei a delimitare la discrezionalità dell'organo titolare del potere». Come sintetizzato da Rescigno<sup>113</sup>, quindi, le ordinanze non possono essere contrarie a disposizioni costituzionali o intervenire in materie coperte da riserva assoluta di legge, ma possono intervenire *contra legem* in materie coperte da riserva relativa nei soli casi in cui le norme relative contengano i criteri direttivi. In sostanza, la riserva di legge relativa imporrebbe una *interpositio legislatoris* che predetermini il soggetto attivo, l'oggetto e il soggetto passivo dell'atto limitativo della sfera giuridica<sup>114</sup>.

---

<sup>110</sup> A titolo esemplificativo si potrebbero richiamare i casi delle ordinanze *extra ordinem* adottate dalle autorità sindacali per impedire la sperimentazione e l'installazione sul proprio territorio di impianti per la diffusione della tecnologia di telecomunicazioni di quinta generazione, per il cui approfondimento si rinvia in particolare a P. Otranto, «Stop 5G!»: ordinanze sindacali e giudice amministrativo (nota a TAR Catania 549 e 5517/2020 e TAR Campania 3324 / 2020), in *Giustizia Insieme*, 10 settembre 2020 e M. Leggio, *L'obsolescenza dell'ordinamento delle comunicazioni elettroniche alla prova delle nuove tecnologie: il caso del 5G*, in *Il diritto dell'economia*, 2021, n. 1, pp. 335-354.

<sup>111</sup> Cfr. par. 1.7.1.

<sup>112</sup> Sul punto, cfr. anche R. Cavallo Perin, *Ordine e ordinanza nel diritto amministrativo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, X Vol., 1995, I agg., 2010, pp. 366

<sup>113</sup> G.U. Rescigno, *Ordinanze e provvedimenti di necessità ed urgenza (diritto costituzionale e amministrativo)*, cit., pp. 98.

<sup>114</sup> Nella lettura che la Corte costituzionale ha elaborato con riferimento all'art. 23 Cost. nelle sentenze 28 luglio 1987, n. 290 e la sentenza 7 aprile 2011, n.115, è stato precisato che la formula «prestazione imposta» utilizzata dalla norma include non solo gli obblighi coattivi di *fare* ma anche quelli di *non fare*, imponendo gli stessi l'obbligo di un comportamento altrimenti riconducibile alla sfera del legalmente lecito, e quindi restrittivo della libertà dei cittadini.

Con riferimento al potere oggetto di interesse, tuttavia, il *punctum dolens* risiederebbe, tra questi elementi, nell'oggetto, vista la sua individuazione astratta o, in alcuni casi, la mancanza di relativa indicazione nelle norme attributive del potere *extra ordinem*. Su tale punto, si è pronunciata la Corte costituzionale in tempi più recenti, con la sentenza del 7 aprile 2011, n. 115, precisando che il carattere relativo della riserva non possa relegare la legge sullo sfondo, né possa ridursi al mero richiamo formale ad una prescrizione normativa "in bianco", senza una precisazione, anche non dettagliata, dei contenuti e modi dell'azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini. In ogni caso, da quanto emerso dalla riflessione dottrinale, è rimasta opinabile la portata arginante delle affermazioni contenute nella pronuncia rispetto alle tendenze eversive nell'emanazione di ordinanze *extra ordinem*<sup>115</sup>.

#### 1.4 Le norme attributive del potere di ordinanza *extra ordinem*

Come parzialmente anticipato *supra*, i poteri di ordinanza *extra ordinem* possono qualificarsi come poteri polimorfi in virtù della molteplicità di poteri riconducibili a tale *genus* di cui è titolare un medesimo organo e della co-titolarità della stessa *species* di potere di ordinanza *extra ordinem* in capo a più organi. Ciò deriverebbe chiaramente dalla pluralità di norme attributive del potere nell'ordinamento nazionale, che, come osservato, sono dotate di un'importanza sistematica nella misura in cui costituirebbero il 'ponte' tra il diritto ordinario e il diritto straordinario<sup>116</sup>. Peraltro, la relativa significatività deriverebbe anche dal fatto che le stesse possano distinguersi in termini di finalità da perseguire e possibili oneri procedimentali specifici, tali per cui l'esercizio di tale potere risulterebbe subordinato al rispetto di limiti ulteriori rispetto a quelli appena esaminati, tali da incidere potenzialmente sulla legittimità dei provvedimenti da esso derivanti<sup>117</sup>.

---

<sup>115</sup> Così L. Castelli, *Tra «disporre» e «provvedere»*. I d.P.C.M. pandemici al test di normatività, cit., pp. 82, richiamando il contributo di A. Cardone, *L'incostituzionalità della riforma delle ordinanze sindacali tra «presupposizione legislativa» e «conformità alla previa legge». Un doppio regime per la riserva relativa?*, in *Giur. cost.*, 2011, fasc. 2, pp. 2090. Su tale pronuncia si veda altresì: G. Meloni, *Le ordinanze (forse non solo) ordinarie dei Sindaci in materia di sicurezza urbana tra legalità sostanziale e riserve relative*, in *federalismi.it*, 2011, fasc. 14; V. Cerulli Irelli, *Sindaco legislatore? Nota a Corte Cost. 7 aprile 2011 n. 115*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2011, n. 2, pp. 1600 ss.; P. Cerbo, *Principio di legalità e "nuove ed inedite" fattispecie di illecito create dai Sindaci*, in *Le Regioni*, 2012, n. 1-2, pp. 215 ss.; S. Parisi, *Dimenticare l'obiezione di Zagrebelsky? Brevi note su legalità sostanziale e riserva relativa nella sent. n. 115/2011*, in *Annali dell'Università degli studi del Molise*, 2010, n. 12, pp. 529 ss.; M. Carrer, *Le ordinanze dei Sindaci e la scorciatoia della Corte*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2012.

<sup>116</sup> G. Marazzita, *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, cit., pp. 208.

<sup>117</sup> Come ricordato da R. Cavallo Perin, *Il diritto amministrativo e l'emergenza derivante da causare e Fattori esterni all'amministrazione*, in AA. VV., *Il diritto amministrativo dell'emergenza. Annuario 2005* (Associazione dei professori di diritto amministrativo), Milano, Giuffrè, 2006, pp. 49, tra gli elementi definiti dalla norma attributiva del potere, vi rientrano: la competenza, i presupposti, i motivi o i fini di interesse pubblico, le materie, ovvero, in alcuni casi, persino le regole di legittimità delle ordinanze

In siffatta pluralità, la capostipite<sup>118</sup> norma attributiva del potere va individuata nell'art. 2 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS)<sup>119</sup>, in conformità alla quale il Prefetto ha la facoltà di adottare provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e la sicurezza urbana, nel caso di urgenza o grave necessità pubblica. Si tratta dunque di una norma che non individua un presupposto specifico<sup>120</sup>, riconoscendo piuttosto una competenza generale a fronteggiare un novero particolarmente ampio di eventi alteranti, dai fatti emergenziali naturali a quelli connessi con le attività dell'uomo, sino alle emergenze pubbliche<sup>121</sup>. Nonostante l'ampiezza della fattispecie astratta, tenendo in considerazione gli ultimi decenni, di tale strumento ne è stato fatto un impiego sporadico e limitato<sup>122</sup>.

Oltre alla normativa appena richiamata, analogamente datate sono altresì le norme attributive del potere di ordinanza all'autorità sindacale. In specie, si tratterebbe di norme previste sin dalla già richiamata legge Rattazzi, poi riproposta nella legge di unificazione amministrativa, che individuava, tra le materie nelle quali il Sindaco aveva il potere di emanare provvedimenti contingibili e urgenti, la pubblica igiene e nell'ambito della sicurezza l'edilità e la polizia locale<sup>123</sup>.

La norma attributiva di siffatto potere è stata negli anni successivi riproposta nella serie di riforme che hanno interessato l'ordinamento degli enti locali, dapprima nel R.d. 4 febbraio 1915, n. 148<sup>124</sup> e, in seguito, nel R.D. 3 marzo 1934, n. 383<sup>125</sup>. In epoca più recente, un passaggio significativo va ricondotto all'approvazione della legge 8 giugno 1990, n. 140, che, con riferimento al potere di ordinanza, aveva superato l'indeterminatezza dello *status* del sindaco nell'esercizio dello stesso, riconducendo tale potestà nelle sfere di attribuzione del Sindaco quale ufficiale di Governo<sup>126</sup>.

---

<sup>118</sup> Così G. Marazzita, *L'irresistibile tentazione del potere di ordinanza*, in «*Osservatorio sulle fonti*», 2011, fasc. 2, pp. 3.

<sup>119</sup> R.D. 18 giugno 1931, n. 773.

<sup>120</sup> Sul punto si cfr. i rilievi critici di F. Scalia, *Il potere amministrativo nell'emergenza*, cit., pp. 189-193, che osserva come le disposizioni di cui all'art. 2, anche seguendo la lettura costituzionalmente orientata suggerita dal Giudice delle leggi, non presenti affatto i requisiti minimi per soddisfare la riserva relativa di legge.

<sup>121</sup> G. Marazzita, *L'irresistibile tentazione del potere di ordinanza*, cit., pp. 4. Per un approfondimento recente sulle ordinanze prefettizie, anche con uno sguardo rivolto alla prassi, cfr. E. C. Raffiotta, *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, cit., pp. 79 ss., che mette in luce come, nella maggior parte dei casi, tali provvedimenti incidano su interessi protetti direttamente dal testo costituzionale, quali la libertà di circolazione, la manifestazione del pensiero, la libertà di riunione, il diritto al lavoro, l'iniziativa economica, etc.

<sup>122</sup> Il potere appena richiamato viene altresì affiancato, relativamente alla medesima finalità, dal potere di ordinanza riconosciuto dall'art. 216 del medesimo TULPS al Ministro dell'interno, a seguito di una dichiarazione di pericolo pubblico estesa all'intero territorio nazionale.

<sup>123</sup> Art. 104 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. A

<sup>124</sup> Art. 153 del R.d. 4 febbraio 1915, n. 148.

<sup>125</sup> Art. 55 del R.D. 3 marzo 1934, n. 383.

<sup>126</sup> Ai sensi dell'art. 38, co. 2, l. n. 142/1990, era riconosciuto al sindaco, quale ufficiale di Governo, il potere di adottare provvedimenti contingibili e urgenti in materia di sanità ed igiene, edilizia e polizia locale al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini. Prima dell'entrata in vigore di tali disposizioni, le norme attributive del potere di ordinanza *extra ordinem* al Sindaco, difatti, tacevano in merito allo status che questo dovesse assumere. Nel dibattito dottrinale più risalente, per la cui ricostruzione si rinvia a U. Borsi, *Le funzioni del Comune italiano*, Milano, Società Editrice Libreria, 1909, pp. 197 ss., era comunque maggioritaria la tesi che riconosceva la qualifica di ufficiale di Governo nell'esercizio di tale potere, mentre poco condivisa era la posizione di chi qualificava il potere in questione come espressione delle prerogative del Sindaco quale capo

Nell'assetto normativo attualmente vigente le norme attributive di tale potere trovano collocazione nel d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Nell'adozione del testo unico, le disposizioni appena richiamate sono state solo parzialmente modificate, con l'eliminazione dell'indicazione delle materie potenzialmente disciplinabili tramite questo atto, riconoscendo al Sindaco il potere di adottare provvedimenti contingibili e urgenti al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini<sup>127</sup>. Con l'art. 6 del d.l. 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, nella legge 24 luglio 2008, n. 125, l'art. 54 co. 4 del d.lgs. 267 del 2000 venne riformato, con il riconoscimento al sindaco del potere di adottare con atto motivato ordinanze *anche* contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. L'inserimento della locuzione «*,anche*» nelle precedenti disposizioni consentiva di fatto al sindaco di emanare ordinanze prive dei caratteri di contingibilità e urgenza, ma che, analogamente alle ordinanze *extra ordinem*, potevano derogare alla legge, dovendosi limitare al rispetto dei principi generali dell'ordinamento. Come facilmente intuibile, non tardò ad arrivare la censura di illegittimità costituzionale da parte della Corte, con la sentenza n. 115 del 7 aprile 2011, nella parte in cui la norma comprende la locuzione «*,anche*» prima delle parole «*contingibili e urgenti*», avendo riconosciuto ai sindaci il potere di emanare ordinanze di ordinaria amministrazione nell'ambito di una «*discrezionalità praticamente senza alcun limite*». Con quest'ultima novella era stata inoltre ricompresa tra i beni pubblici da tutelare dai gravi pericoli cui è finalizzato *de jure* l'esercizio di questo potere di ordinanza, oltre all'incolumità pubblica, anche la sicurezza urbana, quale previsione che rimase indenne dal giudizio di costituzionalità e attualmente in vigore.

Con l'introduzione del co. 4 *bis* nel medesimo articolo, il legislatore si preoccupò di riempire di significato i concetti di incolumità pubblica e sicurezza urbana, delegando il Ministero dell'Interno di definirne l'ambito di applicazione<sup>128</sup>. Negli anni più recenti il legislatore è intervenuto nuovamente sul tema riformando la norma in esame, adeguandola ai mutamenti che in circa dieci anni hanno inevitabilmente interessato la realtà sociale. Segnatamente, da un lato è stata introdotta una puntuale definizione del concetto di sicurezza urbana, che, come precisato, costituisce una delle possibili finalità nell'adozione di tali provvedimenti<sup>129</sup>. Dall'altro, il legislatore ha dettagliato il contenuto possibile delle

---

dell'amministrazione comunale. Inserita su un fronte ulteriore e differente era invece la posizione di chi, come U. Forti, *Sulle attribuzioni del Sindaco come ufficiale del Governo*, Torino, Unione tipografico-editrice, 1905, pp. 28, operava una distinzione secondo materia, per cui nell'ambito della sicurezza pubblica, quindi in materia di edilizia e polizia locale, il sindaco avrebbe agito come capo dell'amministrazione comunale e come ufficiale di Governo nel caso di ordinanze in materia di igiene pubblica.

<sup>127</sup> In base a tale formulazione, pertanto, si poteva supporre che il potere di ordinanza appena richiamato si estendesse all'insieme complessivo di settori di intervento comunale e non ad una porzione di essi.

<sup>128</sup> Con decreto ministeriale del 5 agosto del 2008, si è chiarito quindi che «per incolumità pubblica si intende l'integrità fisica della popolazione e per sicurezza urbana un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali. del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale».

<sup>129</sup> Cfr. art. 4 del d.l. 20 febbraio 2017, n. 14.



finalità cui tali provvedimenti possono essere destinati<sup>130</sup>, sia con riferimento ai provvedimenti concernenti l'incolumità pubblica<sup>131</sup>, che quelli relativi alla sicurezza urbana<sup>132</sup>. Il combinato disposto di queste disposizioni ha dunque inevitabilmente ristretto le maglie della discrezionalità dell'autorità sindacale nell'esercizio di tale potere<sup>133</sup>.

Con l'approvazione del T.U.E.L., il potere appena richiamato è stato affiancato alla facoltà per il sindaco di emanare provvedimenti contingibili e urgenti nell'ambito delle sue competenze quale rappresentante della comunità locale e non come ufficiale di governo. In base a quanto disposto dall'art. 50, co. 5, d.lgs. n. 267/2000, il potere trova dunque nella dimensione territoriale un suo presupposto-limite, risultando esercitabile nell'ipotesi di sussistenza dei richiamati presupposti di fatto dal carattere esclusivamente locale. Va tuttavia precisato che, ai sensi del co. 6 dell'art. 50, questo potere di ordinanza del sindaco si estende anche al di fuori dei confini comunali nel caso in cui il fatto emergenziale interessi il territorio di più comuni, a condizione che l'amministrazione presenti un'analitica ed esauriente motivazione su tale necessità. Ovviamente, in conformità alle medesime disposizioni appena richiamate, la competenza permarrebbe sino all'intervento degli altri organi territorialmente competenti.

Con l'art. 8, co. 1, lett. a), punto 1) del d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni dalla legge 18 aprile 2017, n. 48 recante '*Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città*', è stato ampliato il raggio di estensione del potere di ordinanza *extra ordinem* ex art. 50, co. 5, con l'inclusione di ulteriori ipotesi che legittimano il potere di ordinanza del Sindaco come autorità locale oltre ai casi di emergenze sanitarie e di igiene pubblica, ovverosia quelle situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana<sup>134</sup>.

All'interno del medesimo ambito di norme attributive di poteri di ordinanza *extra ordinem* a singoli organi, rientrano altresì i poteri di ordinanza riconosciuti al Ministro dell'Ambiente congiuntamente

---

<sup>130</sup> Le disposizioni in particolare sono state introdotte dall'art. 8, co. 1, lett. b), punto 1) del d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, convertito con modificazioni dalla legge 18 aprile 2017, n. 48.

<sup>131</sup> A norma dell'art. 54, co. 4-*bis*, d.lgs. n. 267/2000, le ordinanze concernenti l'incolumità pubblica sono dirette a tutelare l'integrità fisica della popolazione.

<sup>132</sup> A norma dell'art. 54, co. 4-*bis*, d.lgs. n. 267/2000, le ordinanze concernenti la sicurezza urbana sono dirette «a prevenire e contrastare l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili, ovvero riguardano fenomeni di abusivismo, quale l'illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti».

<sup>133</sup> Le disposizioni appena richiamate sembrano riflettere quella tendenza, riconosciuta in passato in dottrina, alla progressiva limitazione del contenuto dei provvedimenti d'urgenza, che porterebbe ad una sostanziale 'tipizzazione' degli stessi. In questi termini, M. Gnes, *I limiti del potere d'urgenza*, cit., pp. 641 ss.

<sup>134</sup> In conformità al secondo periodo dell'art. 50, co. 5, d.lgs. n. 267/2000, le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal Sindaco quale rappresentante della comunità locale anche in relazione «all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche».

dall'art. 8, co. 3, l. 8 luglio 1986, n. 349, e dall'art. 8 l. 3 marzo 1987, n. 59<sup>135</sup>. Nel primo caso, si tratterebbe di un'ordinanza cautelare adottata dal Ministro in caso di mancata attuazione o inosservanza da parte delle Regioni, delle Province o dei Comuni, di disposizioni di legge relative alla tutela dell'ambiente e qualora possa derivarne un grave danno ecologico, previa diffida ad adempiere entro un congruo termine da indicarsi. Attraverso tale provvedimento sono adottate le necessarie misure provvisorie di salvaguardia, anche inibente di opere, lavori o attività antropiche, dandone previa comunicazione alle autorità competenti<sup>136</sup>. Nel secondo caso invece si tratterebbe di ordinanze contingibili e urgenti per la tutela dell'ambiente con un'efficacia limitata *ex lege* a 6 mesi, che viene adottata dal Ministro dell'ambiente di concerto con i Ministri eventualmente competenti al di fuori dei casi individuati dall'art. 8, co. 3, l. n. 349/1986, qualora si verificano situazioni di grave pericolo di danno ambientale e non si possa altrimenti provvedere<sup>137</sup>.

Si tratta di norme sorrette, secondo la giurisprudenza costituzionale<sup>138</sup>, dalla medesima *ratio*, essendo finalizzate a tutelare il bene ambientale e ad evitare situazioni di pericolo di danno ambientale, che nella seconda ipotesi assumerebbe maggiore gravità considerata la maggiore urgenza di porvi rimedio. In altri termini, utilizzando un'efficace espressione contenuta in una pronuncia del giudice amministrativo, piuttosto che configurarsi come norme contenenti disposizioni alternative, si tratterebbe di norme che disegnano una fattispecie a formazione progressiva<sup>139</sup>. Più puntualmente, in dottrina è invece stato sostenuto che l'art. 8 l. n. 59/1987 non sia un'inutile ripetizione della norma analoga della l. n. 349/1986, ma costituisca l'unica norma su cui si fondano i poteri generali di ordinanza di necessità per la tutela dell'ambiente<sup>140</sup>, che consente di ovviare alle lacune ordinamentali relative alla gestione delle circostanze emergenziali<sup>141</sup>. Dunque, si tratterebbe di norme dal diverso peso e natura con una differente struttura giuridica, pur accomunate dall'omogeneo interesse funzionale di assicurare la gestione in sicurezza delle emergenze ambientali<sup>142</sup>. Mentre la prima si iscriverebbe nel solco dei poteri sostitutivi,

---

<sup>135</sup> Tra i primi commenti offerti dalla riflessione dottrinale si ricorda R. Cavallo Perin, *La tutela dell'ambiente: nuove norme attributive del potere di ordinanza*, in *Foro italiano*, 1988, I, 3538- 3545.

<sup>136</sup> Ai sensi del medesimo art. 8, co. 3, l. n. 349/1986, qualora la mancata attuazione o inosservanza dovesse essere imputabile ad un ufficio periferico dello Stato, il Ministro dell'ambiente informa senza indugio il Ministro competente da cui dipende l'ufficio, che andrà ad assumere le misure necessarie per assicurare l'adempimento. Se dovesse permanere la necessità dell'intervento per evitare il danno ecologico, l'ordinanza è adottata dal Ministro competente, di concerto con il Ministro dell'ambiente.

<sup>137</sup> Come osservato da R. Cavallo Perin, *La tutela dell'ambiente: nuove norme attributive del potere di ordinanza*, cit., pp. 3542, la previsione *ex lege* di un procedimento e di un limite temporale di efficacia ha costituito due significative novità in materia di poteri d'ordinanza di necessità e di urgenza.

<sup>138</sup> Corte costituzionale sentenza 30 dicembre 1987, n. 617.

<sup>139</sup> T.A.R. Lombardia- Brescia, 24 Agosto 2004, n. 929.

<sup>140</sup> A. Andronio, *Le ordinanze di necessità e di urgenza per la tutela dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 221.

<sup>141</sup> R. Ferrara, *Emergenza e protezione dell'ambiente nella 'Società del rischio'*, in *Il Foro amministrativo - TAR*, 2005, fasc. 10, pp. 3361.

<sup>142</sup> R. Ferrara, *Potere di ordinanza fra necessità e legalità: la «storia infinita» delle tutele ambientali "extra ordinem" (nota a: T.A.R. Cagliari, 30 aprile 2007, n.728, sez. II)*, in *Foro amm. TAR*, 2007, fasc. 9, pp. 2910 ss.

la seconda disciplinerebbe la potestà *extra ordinem* dell'amministrazione autoritativa. In entrambi i casi, comunque, emergerebbe la possibile alterazione dell'ordine di competenze indotta dalla gestione delle emergenze<sup>143</sup>.

#### 1.4.1 *Le norme attributive della medesima species di potere di ordinanza extra ordinem ad una pluralità di organi*

Alla serie di norme attributive di poteri di ordinanza *extra ordinem* a singoli organi appena richiamata, si affianca altresì quel complesso di norme che attribuiscono la medesima *species* di potere ad una pluralità di organi.

Tra di essi, va ricordato il potere di adottare ordinanze di carattere contingibili e urgente in materia di igiene e sanità pubblica, ovvero di polizia veterinaria, quali ambiti materiali di tradizionale e più diffusa applicazione degli istituti propri del diritto amministrativo dell'emergenza<sup>144</sup>. In specie, il potere qui di interesse è riconosciuto congiuntamente, ai sensi dell'art. 32 l. 23 dicembre 1978, n. 833, al Ministro della salute, al Presidente della giunta regionale, ovvero al Sindaco<sup>145</sup>, nei rispettivi ambiti territoriali di competenza. Si tratta di un potere che, come intuibile, ha vissuto una recente stagione di largo impiego nel corso dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, dal quale ne sono derivati diffusi problemi di coordinamento nelle misure da adottare tra i diversi livelli di governo<sup>146</sup>.

Nel quadro di tale categoria di norme attributive rientra altresì l'art. 191 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che costituisce l'esito di un'evoluzione che trova il suo embrione normativo nell'art. 12 del D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915. Nell'ambito di un contesto normativo profondamente mutato<sup>147</sup>, la norma fu

---

<sup>143</sup> *Ibidem*. Sul punto si cfr. anche A. Cariola, *Le ordinanze cautelari del ministro dell'ambiente e l'autonomia regionale: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 1998, fasc. 5, pp. 1201-1230.

<sup>144</sup> Così M. P. Chiti, *Il rischio sanitario e l'evoluzione*, in AA. VV., *Il diritto amministrativo dell'emergenza. Annuario 2005* (Associazione dei professori di diritto amministrativo), Milano, Giuffrè, 2006, pp. 141.

<sup>145</sup> A ben vedere, dunque, le disposizioni di cui all'art. 50, co. 5, d.lgs. n. 267/2000 sembrano essere state introdotte ricalcando le attribuzioni all'autorità sindacale già previste dall'art. 32 l. n. 833/1978, considerate le materie sulle quali tali poteri possono incidere.

<sup>146</sup> Tra i numerosi contributi che hanno trattato il tema si ricorda *ex multis*: V. Baldini, *Emergenza sanitaria nazionale e potere di ordinanza regionale. Tra problema di riconoscibilità dell'atto di giudizio e differenziazione territoriale delle tutele costituzionali*, in *Dirittifondamentali.it*, 2020, 1, pp. 885 ss.; G. Boggero, *Le "more" dell'adozione dei d.P.C.M. sono "ghiotte" per le Regioni. Prime osservazioni sull'intreccio di poteri normativi tra Stato e Regioni in tema di Covid-19*, in *Diritti regionali*, 2020, 1, p. 361 ss.; F. Cintioli, *Sul regime del lockdown in Italia (note sul decreto legge n. 19 del 25 marzo 2020)*, in *Federalismi.it - «Osservatorio Emergenza Covid-19»*, 6 aprile 2020; M. Borgato e D. Trabucco, *Brevi note sulle ordinanze contingibili ed urgenti: tra problemi di competenza e cortocircuiti istituzionali*, in *Dirittifondamentali.it*, 24 marzo 2020; G. Di Cosimo, G. Menegus, *La gestione dell'emergenza coronavirus tra Stato e Regioni: il caso Marche*, in *BioDiritto*, 16 marzo 2020, pp. 1 ss.; M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2020, fasc. 2, pp. 130 ss.; C. Pinelli, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in *Rivista di diritti comparati*, 2020, 2, pp. 45 ss.; G. Piperata, *Emergenza pandemica e distribuzione del potere amministrativo tra centro e periferia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2020, 3, pp. 318-329; A. Saporito, *Il principio di leale collaborazione al tempo dell'emergenza sanitaria*, in *Dirittifondamentali.it*, 2, 2020, p. 870 ss.

<sup>147</sup> In quegli anni difatti l'adozione delle c.d. *leggi Bassinini* e l'entrata in vigore della legge 8 giugno 1990, n. 142, avevano radicalmente mutato il contesto normativo in tema di autonomie locali.

radicalmente modificata dall'art. 13 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (*Decreto Ronchi*), sulla cui impronta è stato costruito l'appena richiamato art. 191 d.lgs. n. 152/2006, così come modificato dall'art. 9, comma 8, d.l. 23 maggio 2008, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla l. 14 luglio 2008, n. 123, e dall'art. 4, comma 2, d.lgs. 29 giugno 2010, n. 128 e, successivamente, dall' art. 44, comma 1, l. 28 dicembre 2015, n. 221.

La novella conferma sul piano delle competenze la titolarità del potere di ordinanza al Presidente della Giunta regionale, al Presidente della Provincia e chiaramente al Sindaco e, come adeguatamente puntualizzato<sup>148</sup>, tra gli stessi intercorre un rapporto di competenza, e non di tipo gerarchico, in base al principio di sussidiarietà verticale, differenziazione e adeguatezza ex art. 118 Cost. Rispetto alla previgente norma, è stato tuttavia incrementato il numero di soggetti destinatari della comunicazione, il cui obbligo ricade sull'autorità emanante, dal momento che, oltre al Presidente della Regione, al Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare e al Ministero della Salute, i provvedimenti devono essere altresì comunicati anche al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro delle attività produttive, e all'autorità d'ambito di cui all'art. 201 del Codice. Dunque, si tratta di un ampliamento del coinvolgimento degli organi statali che ha inevitabilmente ampliato i margini di controllo statale sull'adozione dei provvedimenti da parte delle autorità territoriali<sup>149</sup>.

Secondo le disposizioni della norma vigente, i presupposti per l'emanazione dell'atto non risultano differenti rispetto alla normativa precedentemente in vigore. Secondo la circolare del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare del 22 aprile 2016, che ha contribuito ad offrire chiarimenti interpretativi sulla norma, gli stessi vengono individuati nell'urgenza, nella contingibilità e nell'impossibilità di provvedere altrimenti. La prima viene intesa dalla circolare come l'impossibilità di differire l'intervento in relazione alla ragionevole previsione di un danno incombente. La contingibilità viene invece intesa come l'urgente necessità di provvedere per far fronte, con efficacia ed immediatezza, a situazioni non prevedibili di pericolo attuale o imminente per la tutela di interessi pubblici rilevanti, che in questo caso vengono individuati dalla norma nella tutela della salute e dell'ambiente. Il terzo presupposto, come anche specificato in precedenza, viene infine identificato nella residualità del potere di ordinanza, a seguito della constatazione dell'insufficienza degli strumenti ordinari. Ciò che è stato altresì constatato nella circolare è che il potere di ordinanza in esame non possa essere utilizzato per la gestione di circostanze fattuali che, per il loro carattere prevedibile e non eccezionale, avrebbero potuto essere affrontate con gli ordinari strumenti dell'amministrazione, ponendosi, in parte, in antitesi rispetto alle considerazioni sviluppate *supra* e ai relativi orientamenti giurisprudenziali richiamati<sup>150</sup>.

---

<sup>148</sup> Così M. Vaccarella, *Il potere di ordinanza sindacale per la sicurezza urbana e l'incolumità pubblica*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012, pp. 64.

<sup>149</sup> Così A. Carapellucci, *Le ordinanze contingibili e urgenti in materia di rifiuti: la nuova declinazione di un istituto controverso*, in *Ambientediritto.it – Rivista Giuridica*, novembre 2009.

<sup>150</sup> Cfr. par. 1.1.

Sotto il profilo contenutistico, all'autorità pubblica è consentito di ricorrere temporaneamente a speciali forme di gestione dei rifiuti, ma, al fine di meglio perimetrare il contenuto potenziale dell'atto, è imprescindibile una lettura congiunta della menzionata circolare e degli orientamenti giurisprudenziali sviluppatasi intorno a ciò. Coerentemente con le posizioni espresse in merito ai presupposti legittimanti, dalla circolare emerge che le ordinanze non possano essere utilizzate per disporre in modo automatico, sistematico e reiterato la proroga degli affidamenti dei servizi pubblici, derogando alla disciplina dei contratti pubblici<sup>151</sup>, dal momento che la proroga degli stessi rappresenterebbe un istituto eccezionale, cui è possibile ricorrere in presenza di determinati fattori che non coinvolgano la responsabilità dell'amministrazione, quali inadempienze o ritardi. Sempre secondo quanto disposto dalla circolare, l'amministrazione risulterebbe dunque «obbligata a darsi un'adeguata programmazione, a decidere per tempo come sostituire, alla scadenza, un rapporto di appalto e ad attivarsi tempestivamente per l'espletamento delle procedure finalizzate all'affidamento di un servizio pubblico». Pertanto, tra le ipotesi di legittimo ricorso alle ordinanze riconosciute dalla circolare, rientrerebbero invece, a titolo meramente esemplificativo, il caso di un'autorizzazione di depositi temporanei o siti di stoccaggio di rifiuti risultanti da eventi alluvionali o le ipotesi di autorizzazione a proseguire l'esercizio dei centri di raccolta nelle more dei lavori di rifacimento pavimentazione o altri adeguamenti. Le presenti forme di gestione disposte dal provvedimento, pur essendo potenzialmente derogatorie, devono tuttavia risultare, secondo la giurisprudenza, idonee a garantire che il livello delle prestazioni erogato non sia compresso e che l'attività di gestione dei rifiuti risponda a «criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica», così come stabilito dall'art. 178 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152<sup>152</sup>. Se dunque il Sindaco, o altra autorità, può imporre al privato l'erogazione della prestazione anche in assenza del consenso da parte dell'impresa a prorogarne spontaneamente gli effetti, la giurisprudenza ha chiarito che non è invece consentito all'ente di imporre alla società un corrispettivo per l'espletamento di quel servizio, anche rinviando ad accordi contrattuali sulla cui vigenza ed efficacia vi è una contesa tra le parti, dal momento che il profilo economico del rapporto non può risultare attratto dai presupposti di contingibilità e urgenza, sulla cui base è stato adottato il provvedimento. Se così non fosse, si determinerebbe, come precisato, un ingiustificato sacrificio dell'iniziativa economica privata, con violazione dei principi desumibili dall'art. 41 Cost., ovvero una sorta di prestazione imposta, in violazione dei principi *ex art. 23 Cost.* Al contrario, risulta invece necessario individuare un bilanciamento tra le esigenze pubblicistiche

---

<sup>151</sup> La circolare fa espresso richiamo alla Parte Terza d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, abrogato dal d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

<sup>152</sup> Così *ex multis* T.A.R. Puglia, Sezione II, 7 aprile 2017, n. 376; T.A.R. Puglia, Lecce, 5 febbraio 2016, n. 574; T.A.R. Calabria, sez. I, 2 luglio 2019, n. 437.

connesse alla necessità di prosecuzione del servizio e quelle private all'ottenimento del giusto prezzo, al fine di garantire il rispetto del principio di proporzionalità tra le prestazioni<sup>153</sup>.

Un'ulteriore peculiarità risiede nell'indicazione *ex lege* del limite temporale di efficacia delle ordinanze adottate. In specie, ai sensi dell'art. 191 d.lgs. n. 152/2006, tali provvedimenti possono avere un'efficacia massima di sei mesi, con un limite di reiterazione degli stessi pari a due volte, in conformità alle limitazioni già previste dal precedente art. 13 del *Decreto Ronchi*. Nel tentativo di definire con maggior chiarezza i contorni di tale limite, è successivamente intervenuta la novella dell'art. 9, comma 8, d.l. 23 maggio 2008, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla l. 14 luglio 2008, n. 123, che ha introdotto il limite di reiterazione di diciotto mesi. C'è da osservare che, inizialmente, tale novella venne interpretata nel senso che nessuna forma di gestione dei rifiuti potesse legittimamente protrarsi per più di diciotto mesi, includendo pertanto in tale arco temporale l'efficacia temporale di sei mesi della prima ordinanza emanata<sup>154</sup>. Tuttavia, la circolare ministeriale è intervenuta anche su tale aspetto, precisando che il limite dei diciotto mesi è da intendersi con riferimento alla sola reiterazione delle ordinanze e dunque che il periodo per il quale può estendersi il regime emergenziale instaurato sia dunque pari, al massimo, a ventiquattro mesi.

In merito a tale presupposto-limite, trova applicazione il medesimo principio trattato *supra*<sup>155</sup>, per cui, pur nella consapevolezza che le ordinanze non determinino un assetto stabile e definitivo, l'eventuale mancata indicazione di un termine di efficacia puntuale non implica un'automatica illegittimità del provvedimento, in special modo nel caso delle ordinanze adottate alla luce dell'art. 191 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, nella misura in cui è la disposizione normativa stessa a prevederne la durata massima e i limiti alla reiterazione. La circolare ministeriale, in merito a ciò, sembra dunque aver assorbito tale indirizzo, dal momento che, se da un lato chiarisce che un'efficacia *sine die* dei provvedimenti contrasti con il carattere eccezionale e temporaneo degli stessi, dall'altro ha puntualizzato che «in caso di assenza di una specifica indicazione della durata del regime emergenziale, deve ritenersi applicabile direttamente la norma legislativa che impone la durata massima semestrale, restando tuttavia aperta la possibilità di sindacare la legittimità del provvedimento in ragione della estensione della sua durata così stabilità».

Un elemento particolarmente significativo, riconfermato con l'entrata in vigore d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, è la subordinazione dell'emanazione delle ordinanze, ai sensi dell'art. 191, co. 3, al rilascio di un parere da parte degli organi tecnici o tecnico-sanitari locali circa le conseguenze ambientali del contenuto del provvedimento, coerentemente con la condizione, disposta dal co. 2 del medesimo articolo, che venga

---

<sup>153</sup> La tesi è in particolare ripresa dalla pronuncia T.A.R. Calabria, sez. I, 2 luglio 2019, n. 437, articolata anche sulla base dei principi già enunciati nelle sentenze del Consiglio di Stato, Sezione V, del 31 marzo 2011, n. 1969 e del 2 dicembre 2002 n. 6624.

<sup>154</sup> Tale lettura è rinvenibile in A. Carapellucci, *Le ordinanze contingibili e urgenti in materia di rifiuti: la nuova declinazione di un istituto controverso*, cit.

<sup>155</sup> Par. n. 1.3.

garantito un livello elevato di tutela della salute e dell'ambiente. Trattasi di una peculiarità che pertanto, come chiarito dalla circolare, produce inevitabilmente un contenimento della discrezionalità dell'autorità amministrativa, influenzandone il corpo della motivazione. Pur condizionando fortemente la discrezionalità amministrativa, i pareri in esame non sono vincolanti, ma rimangono tuttavia obbligatori. Alla luce di ciò, le eventuali ordinanze adottate in mancanza degli stessi, così come presumibilmente le ordinanze che disattendano i pareri senza un adeguato corredo motivazionale che giustifichi tale discostamento, non possono che risultare illegittime<sup>156</sup>.

L'art. 191 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, dispone inoltre che le ordinanze, pur potendo derogare alla normativa vigente, debbano rispettare il contenuto delle Direttive dell'Unione Europea. Dei dubbi interpretativi sembrano tuttavia presentarsi anche in questo caso, in quanto *in primis* non è specificato quali siano le direttive che le ordinanze sono tenute a rispettare e se, oltre alle direttive, siano inclusi gli altri atti giuridici comunitari. Ma soprattutto, il contenuto comune di tali ordinanze sembrerebbe contraddire tale disposizione. In particolare non si comprenderebbe come un'ordinanza sindacale che disponga la proroga degli affidamenti del servizio pubblico di gestione dei rifiuti in luogo di una nuova gara ad evidenza pubblica, nel rispetto dei presupposti e limiti definiti dalla norma e confermati anche dalla circolare, possa assicurare contestualmente il rispetto delle disciplina comunitaria inevitabilmente derogata, nella misura in cui la materia degli affidamenti dei servizi pubblici locali risulta regolata anche dal diritto comunitario stesso.

L'analisi sin qui condotta intorno alle ordinanze contingibili e urgenti *ex art.* 191 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 52, mette chiaramente in luce che, confrontando tale potere di ordinanza riconosciuto da tale norma con gli altri poteri riconosciuti al medesimo organo, come, a titolo esemplificativo, il potere di ordinanza *ex art.* 50, co. 5, d.lgs. n. 267/2000, quest'ultimo risulti particolarmente più esteso. Tale tesi troverebbe conferma, a titolo esemplificativo, avendo a riguardo i margini di discrezionalità che l'art. 50, co. 5, n. 267/2000 riconosce all'autorità sindacale nel fronteggiare situazioni di necessità per la tutela dell'ambiente, rispetto alla discrezionalità in capo alla medesima autorità nell'emanazione di ordinanze *ex art.* 191, limitata dal parere obbligatorio di organi tecnici, pur essendo finalizzate entrambe alla tutela dell'ambiente, seppur limitatamente alla gestione dei rifiuti in quest'ultimo caso. La conferma si ravviserebbe anche con riferimento alla capacità derogatoria delle ordinanze in esame, considerando che, rispetto alle ordinanze *ex art.* 50, co. 5, d.lgs. n. 267/2000, le autorità titolari di tale potere sono obbligate

---

<sup>156</sup> In tal senso, *ex multis*: T.A.R. Puglia, sez. I, 08 settembre 2017, n. 945; T.A.R. Sicilia-Catania, sez. I, 9 giugno 2017, n. 1405; T.A.R. Sicilia, sez. III, 26 gennaio 2012, n. 235; T.A.R. Campania, sez. I, 06 luglio 2009, n. 3732; T.A.R. Campania, sez. V, 31 gennaio 2007, n. 803.

ad indicare le norme che si intende derogare, a tal punto da aver condotto la dottrina a supporre che le stesse possano derogare esclusivamente alle norme in materia di gestione di rifiuti<sup>157</sup>.

Un'ulteriore norma attributiva del potere di ordinanza *extra ordinem* è l'art. 9, co. 1, l. 26 ottobre 1995, n. 447, con riferimento ad ipotesi di inquinamento acustico, che si configura come un ambito materiale intorno a cui è rilevabile criticamente una notevole confusione normativa, vista la coesistenza di differenti norme attributive del potere. Al fine di meglio circoscrivere il tema, è in primo luogo opportuno richiamare la definizione che il diritto positivo ha elaborato del fenomeno, ovvero sia «l'introduzione di rumore nell'ambiente abitativo o nell'ambiente esterno tale da provocare fastidio o disturbo al riposo e alle attività umane, pericolo per la salute umana, deterioramento degli ecosistemi, dei beni materiali, dei monumenti, dell'ambiente abitativo o dell'ambiente esterno o tale da interferire con le legittime fruizioni degli ambienti stessi»<sup>158</sup>. Chiarito ciò, appare dunque sufficientemente intuitiva la riconduzione di siffatta materia nell'ambito del potere di ordinanza sindacale *ex art.* 50, co. 5, nella misura in cui lo stesso è esercitato dal sindaco anche in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti. Al tal fine, dunque, la norma individua così nell'intervento in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche, un possibile contenuto del provvedimento.

Oltre a tali disposizioni, sempre all'autorità sindacale, è riconosciuto altresì dall'art. 54, co. 6, d.lgs. n. 267/2000, in casi di emergenza connessa anche all'inquinamento acustico, il potere di emanare provvedimenti contingibili e urgenti attraverso cui modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi, dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio<sup>159</sup>.

Orbene, condivisibili appaiono le critiche della dottrina che su ciò si è espressa<sup>160</sup>, che ha inteso la norma come un tipico esempio della tendenza alla superfetazione dispositiva che spesso contraddistingue l'attività del legislatore. Tale previsione, secondo gli autori, rappresenterebbe una specificazione del potere definito al co. 4 del medesimo articolo, che nulla aggiunge a quanto già previsto. La previsione, al contrario, aumenterebbe il caos applicativo, dal momento che si tratta di un provvedimento da adottarsi,

---

<sup>157</sup> Così R. Marseglia, in L. Costato, F. Pellizzer, *Commentario al T.U. sull' Ambiente*, Padova, Cedam, 2007, p. 511, citato in A. Carapellucci, *Le ordinanze contingibili e urgenti in materia di rifiuti: la nuova declinazione di un istituto controverso*, cit.

<sup>158</sup> Così l'art. 2, co. 1, lett. a), l. 26 ottobre 1995, n. 447.

<sup>159</sup> Dal momento che la norma, per riferirsi alle ordinanze, richiama espressamente «i provvedimenti di cui al co. 4», è dunque presumibile che anche in questo caso sussista l'onere di preventiva comunicazione al prefetto, anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione.

<sup>160</sup> F. Caringella, A. Giuncato, F. Romano, *L'ordinamento degli enti locali nel testo unico. Aggiornato con la legge di riforma federale dello Stato*, Milano, IPSOA, 2001, pp. 399.



per alcuni aspetti, previa intesa con altri soggetti pubblici, quale aspetto che mal si concilia con le esigenze di celerità che il presupposto emergenziale legittimante necessita.

Oltre all'appena richiamata coppia di norme inserite nel T.U.E.L., nel medesimo ambito materiale, risultano altresì ancora in vigore le disposizioni di cui all'art. 9, co. 1, l. 26 ottobre 1995, n. 447, che riconosce tale potere, secondo le rispettive aree di competenza, al sindaco, al presidente della provincia, al prefetto, al Ministro dell'ambiente e al Presidente del Consiglio dei Ministri, qualora sia richiesto da eccezionali e urgenti necessità di tutela della salute pubblica o dell'ambiente<sup>161</sup>. L'esercizio di tale potestà consente dunque alle autorità competenti di ordinare il ricorso temporaneo a speciali forme di contenimento o di abbattimento delle emissioni sonore, inclusa l'inibitoria parziale o totale di determinate attività.

In merito alla questione del coordinamento di siffatta norma con le altre, la giurisprudenza ha tuttavia sviluppato dei chiarimenti, precisando che la stessa non possa essere riduttivamente intesa come una mera (e, quindi, pleonastica) riproduzione del potere di ordinanza contingibile e urgente riconosciuto in materia di sanità e igiene pubblica, ma vada invece interpretata «a compasso allargato», nella misura in cui il potere in essa descritto va qualificato alla stregua di un rimedio ordinario in tema di inquinamento acustico, in assenza di altri strumenti a disposizione delle Amministrazioni comunali<sup>162</sup>. Si tratta dunque di un potere consentito «allorché gli appositi accertamenti tecnici effettuati dalle competenti Agenzie regionali di protezione ambientale rilevino la presenza di un fenomeno di inquinamento acustico, tenuto conto sia che quest'ultimo ontologicamente rappresenta una minaccia per la salute pubblica, sia che la legge quadro sull'inquinamento acustico non configura alcun potere di intervento amministrativo ordinario che consenta di ottenere il risultato dell'immediato abbattimento delle emissioni sonore inquinanti»<sup>163</sup>. A seguito dell'accertato superamento dei valori soglia, l'esercizio di tale potere assume carattere pressoché doveroso con riferimento all'autorità competente<sup>164</sup>, ed è tale anche se non impatta

---

<sup>161</sup> Per dovere di completezza, si precisa infine che, ai sensi della norma in esame, qualora il provvedimento disponga un'inibitoria, parziale o totale che sia, di attività riguardanti i servizi pubblici essenziali, tale potere spetta al Presidente del Consiglio dei Ministri. Su ciò si veda la sentenza T.A.R. Abruzzo, sez. I, 10 gennaio 2013, n. 8, con la quale il giudice ha dichiarato illegittima per incompetenza l'ordinanza con cui il Sindaco aveva ordinato alla società Autostrade per l'Italia s.p.a. l'esecuzione di alcune opere e la predisposizione di interventi allo scopo di ricondurre le immissioni acustiche entro i limiti consentiti dalla normativa vigente, dal momento che la gestione del servizio attinente alla rete autostradale è stata ricondotta alla nozione di servizio pubblico essenziale.

<sup>162</sup> Tra le pronunce in cui si condivide tale indirizzo, si veda in particolare Consiglio di Stato sez. I, 19 luglio 2021, n. 1245; T.A.R. Lombardia, sez. III, 24 novembre 2021, n. 2602; T.A.R. Umbria, Sezione I, 19 febbraio 2016, n. 119; T.A.R. Campania, sez. III, 13 maggio 2016, n. 2457.

<sup>163</sup> Così *ex multis*: T.A.R. Piemonte, Torino, Sez. I, Sent. 6 ottobre 2020, n. 589; T.A.R. Marche, sez. I, 26 giugno 2019, n. 435; T.A.R. Umbria, sez. I, 10 aprile 2013, n. 222; T.A.R. Lombardia-Brescia, sez. I, 30 agosto 2011, n. 1276; T.A.R. Campania-Napoli, sez. V, 6 luglio 2011, n. 3556.

<sup>164</sup> Cfr. T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, Sent., 27 maggio 2019, n. 837; T.A.R. Umbria, sez. I, 15 maggio 2015, n. 215; Consiglio di Stato, sez. V, 6 marzo 2013, n. 1372.

direttamente sulla salute dell'intera collettività, bensì di un numero limitato di cittadini, ed eventualmente di una sola persona<sup>165</sup>.

Nonostante la notevole mole di giurisprudenza sviluppatasi in merito a tale questione, tale pluralità di norme attributive del potere, pur nella condivisione dei presupposti legittimanti e della finalità cui sono predisposti, mantiene irrisolti i problemi di coordinamento tra le stesse. In particolare, un problema che è rimasto irrisolto risiede nella qualificazione dello *status* del Sindaco<sup>166</sup>. Se da un lato la forte affinità tra l'art. 54, co. 6, del d.lgs. 267 del 2000 e l'art. 9 l. n. 447 del 1995 poteva condurre a ritenere tali atti quali espressione del Sindaco quale ufficiale di governo, dall'altro la tradizionale finalità del potere di ordinanza *ex art.* 50, co. 5, e in particolare le specifiche introdotte con l'art. 8, co. 1, lett. a), punto 1) del d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni dalla legge 18 aprile 2017, n. 48, farebbero invece propendere verso la riconduzione di tale potere nell'ambito delle competenze del Sindaco quale autorità locale. Chiaramente, indipendentemente da ciò, il potere di ordinanza *extra ordinem* del Sindaco deve comunque confrontarsi con l'ulteriore potere di ordinanza, in questo caso non contingibile e urgente, predisposto dall'art. 50, co. 7 *bis*, del T.U.E.L., che consente all'autorità sindacale, previo rispetto dell'art. 7 l. 7 agosto 1990, n. 241, e per un periodo non superiore a trenta giorni, di disporre limitazioni alle attività produttive, al fine di assicurare il soddisfacimento delle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti nonché dell'ambiente e del patrimonio culturale in determinate aree delle città. Dunque, si tratterebbe in questo caso di un potere ordinario ragionevolmente messo a disposizione dell'amministrazione per strutturare un'ordinaria azione preventiva di tutela dall'inquinamento acustico da affiancare al potere straordinario esaminato sinora.

---

<sup>165</sup> In tal senso *inter alia*: T.A.R. Friuli-Venezia Giulia – Trieste, sez. I, 29 gennaio 2019, n. 47; T.A.R. Campania - Napoli, sez. III, 13 maggio 2016, n. 2457; T.A.R. Umbria, Sez. I, 26 agosto 2011, n. 271.

<sup>166</sup> Il tema della qualificazione dello status del Sindaco nell'esercizio del potere di ordinanza è tutt'altro che di poco rilievo, anche tenuto conto dei relativi riflessi processuali. Sul punto si cfr. in particolare M. Trimarchi, *Legittimazione passiva nell'azione di condanna al risarcimento dei danni arrecati da un'ordinanza contingibile e urgente adottata dal Sindaco quale ufficiale del Governo (nota a Cons. Stato, sez. II, 20 dicembre 2021, n. 8438)*, in *Giustizia Insieme*, 23 febbraio 2022.

## Sezione II – I poteri straordinari di protezione civile

### 1.5 *Gli eventi emergenziali di protezione civile*

Sin dalla prodromica legislazione in materia di protezione civile, il concetto di calamità ha rappresentato il punto di riferimento semantico per l'individuazione del perimetro di esistenza dell'organizzazione, delle attività e del complesso dei poteri del sistema di protezione civile<sup>167</sup>. A ben osservare, difatti, a tale concetto non fece riferimento solo il primo organico intervento legislativo sulle operazioni di protezione civile, ossia la l. 8 dicembre 1970, n. 996, ma anche il precedente r.d.l. 9 dicembre 1926, n. 2389<sup>168</sup>. Alla luce del rilievo giuridico assunto dallo stesso in qualità di presupposto, considerate le ricadute richiamate poc'anzi, la riflessione dottrinale non esitò a porre attenzione sul tema.

Inizialmente, le principali questioni attenero alla distinzione dello spessore semantico della nomenclatura utilizzata, proponendo una tracciatura di confini tra il concetto di calamità pubblica e gli ulteriori concetti limitrofi, quali, a titolo esemplificativo, quello di disastro, rovina, infortunio, e precisando gli elementi caratterizzanti del primo, ossia l'inevitabilità, l'irresistibilità o incoercibilità e l'imprevedibilità<sup>169</sup>. Ulteriori riflessioni concernarono la differente qualificazione del concetto, ossia il carattere pubblico o naturale della calamità, pur nel disconoscimento di una concreta utilità pratica<sup>170</sup>. Sul punto, venne osservato che il carattere pubblicistico della stessa sia *in re ipsa*, nella misura in cui, essendo un evento dall'indubbia estensione e intensità, produce i propri effetti su una pluralità di individui e cose<sup>171</sup>. Diversamente, il carattere naturale atterrebbe esclusivamente alla causa del fenomeno.

Nell'ambito del dibattito dottrinale, non mancarono peraltro delle perplessità in merito al concetto, considerate le relative incertezze definitorie derivanti dalla constatata inadeguatezza dei parametri di riferimento individuati dalla legge. Per meglio precisare, la l. n. 996/1970 qualificava la calamità naturale o catastrofe come l'insorgere di situazioni che avrebbero comportato grave danno o pericolo di grave danno all'incolumità delle persone e ai beni e che, per la relativa natura o estensione, sarebbero state fronteggiabili con interventi tecnici straordinari. Intorno a tale dato normativo, non vennero dunque nascoste delle riserve circa il presunto carattere tautologico delle disposizioni, per cui le calamità sarebbero consistite in quegli eventi di particolare estensione e gravità, ossia quegli eventi la cui gestione

---

<sup>167</sup> Per una ricognizione attuale dell'utilizzo del concetto di calamità all'interno dell'ordinamento italiano, alla luce del dato normativo e dei più recenti approdi giurisprudenziali, si veda l'accurato contributo di C. Scissa, *Alla ricerca di un fil rouge tra le molteplici nozioni di "calamità" nell'ordinamento italiano*, in *Rivista di diritto agrario*, 2021, n. 3, pp. 423 ss.

<sup>168</sup> Cfr. art. 1, co. 1, r.d.l. 9 dicembre 1926, n. 2389

<sup>169</sup> Così A. Varanese, *voce Calamità pubbliche*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. V, 1959, pp. 785 ss.

<sup>170</sup> In questi termini C. Meoli, *Calamità pubbliche*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. II, 1987, pp. 439 ss.

<sup>171</sup> *Ibidem*.

avrebbe richiesto interventi tecnici straordinari, che, in quanto tali, sarebbero stati necessari, per l'appunto, proprio per quegli eventi di particolare estensione e gravità<sup>172</sup>.

Ragionamenti sviluppati lungo una traiettoria logica non distante da quest'ultima si ebbero anche con riferimento al modello classificatorio definito dalla l. n. 24 febbraio 1992, n. 225, per cui erano distinte le ipotesi di eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo fronteggiabili con interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni ordinariamente competenti, le ipotesi di eventi che, per la loro natura ed estensione, avrebbero richiesto l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni ordinariamente competenti e, infine, le ipotesi di calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, sarebbero stati fronteggiabili con i mezzi e i poteri straordinari<sup>173</sup>. Venne così osservato che ciò che avrebbe dovuto rappresentare una classificazione degli eventi si era rivelata come una classificazione degli interventi, configurando, sul piano logico, come causa ciò che costituisce l'effetto. Secondo tale ragionamento, dunque, il critico corollario di tale impostazione era che la qualificazione dell'evento e la verifica della relativa esistenza si presentassero come un'unica operazione logica rimessa allo stesso soggetto e, pertanto, che le previsioni contenute nel dato normativo si configurassero come una 'scatola vuota' riempibile con qualsivoglia contenuto<sup>174</sup>.

Maggiormente condivisi furono i rilievi critici sollevati con riferimento alle disposizioni *ex art. 5 bis*, co. 5 d.l. 7 settembre 2001, n. 343<sup>175</sup>, attraverso cui era stato dilatato il presupposto legittimante la dichiarazione dello stato di emergenza e il conseguente esercizio del potere *extra ordinem*, non più limitato all'evento calamitoso ma esteso anche ai c.d. «grandi eventi» rientranti nella competenza del Dipartimento della protezione civile. Una tale dilatazione rendeva dunque il presupposto legittimante sostanzialmente indeterminato<sup>176</sup>, a tal punto da far venir meno il tratto genetico funzionale degli istituti giuridici qui richiamati<sup>177</sup>. In altri termini, con tale estensione, gli istituti propri del diritto dell'emergenza venivano applicati a circostanze prive degli elementi (a)tipici dell'emergenza, ovvero a situazioni dominate dall'inefficienza o dall'incapacità di affrontare la complessità attraverso mezzi ordinari, con inevitabili ricadute sul modello di amministrazione di riferimento. In tali ipotesi, come osservato, dunque, il modello amministrativo autoritario prendeva il posto al modello di amministrazione democratica, sostituendo al consenso, alla partecipazione e alle garanzie proprie del regime ordinario, l'autorità, l'unilateralità e la

---

<sup>172</sup> Così M. Di Raimondo, *Protezione civile*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVII, 1998, pp. 506.

<sup>173</sup> Art. 2, co. 1, rispettivamente lett. a), b) e c), l. n. 225/1992.

<sup>174</sup> Così G. Marazzita, *Le ordinanze di necessità dopo la l. n. 225/1992 (riflessioni a margine di Corte Cost. n. 127 del 1995)*, in *Giur. cost.*, 1996, fasc. 1, pp. 505 ss., che dunque non nascondeva riserve circa la conseguente piena libertà per l'amministrazione beneficiaria di tali competenze di attivare le stesso ogni qualvolta lo ritenesse opportuno.

<sup>175</sup> Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 9 novembre 2001, n. 401.

<sup>176</sup> C. Marzuoli, *Il diritto amministrativo dell'emergenza: fonti e poteri*, cit., pp. 7.

<sup>177</sup> A. Cardone, *La «normalizzazione» dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, cit., pp. 180.

deroga del regime di eccezione<sup>178</sup>. Su tali disposizioni è ragionevolmente intervenuto in seguito il legislatore con il d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, abrogando tali disposizioni<sup>179</sup>.

Volgendo lo sguardo all'assetto attualmente vigente, l'evento calamitoso e, in specie, la calamità naturale o derivante dall'attività dell'uomo, costituisce, ai sensi dell'art. 1, co. 1, d.lgs. n. 1/2018, la circostanza fattuale in base alla quale viene perimetrata l'area di operatività del Servizio nazionale della protezione civile, quale sistema che esercita la funzione di protezione civile e, dunque, sempre sulla base di essa, viene definito il campo di esistenza degli istituti giuridici del diritto dell'emergenza previsti dall'ordinamento di protezione civile<sup>180</sup>. Tale funzione, ai sensi dell'art. 2, co. 1, d.lgs. n. 1/2018 si sostanzia nel complesso di attività volte alla previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi, alla gestione delle emergenze e al loro superamento. Con riferimento a queste ultime due fasi del *Disaster Management Cycle*, il Codice ripropone il modello della l. n. 225/1992, per cui la classificazione presenta la duplice portata, da un lato, di qualificare talune situazioni legittimanti l'esercizio di determinati poteri, dall'altro, di proporsi come criterio di attribuzione di competenza tra amministrazioni differenti<sup>181</sup>.

Nello specifico, ai sensi dell'art. 7, co. 1, d.lgs. n. 1/2018, vengono distinte tre tipologie di emergenze di protezione civile connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo: quelle fronteggiabili mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria (lett. a)); quelle 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 (lett. b)); quelle di rilievo nazionale, 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 ai sensi dell'articolo 24 (lett. c)). Secondo siffatto modello di classificazione, a differenza della tipologia di emergenza di cui alla lett. c), da cui deriva l'attivazione degli istituti giuridici di cui si dirà *infra*, nel caso degli eventi emergenziali *ex* lett. a) e b), dunque, la gestione dell'evento calamitoso, seppur dalla caratura emergenziale, non necessita un'alterazione dell'ordine di competenze tale da implicare un'attrazione a livello governativo, secondo la formula della chiamata in sussidiarietà<sup>182</sup>.

---

<sup>178</sup> Cfr. A. Fioritto, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, cit., pp. 239

<sup>179</sup> Cfr. art. 40-bis del D.L. 1/2012, convertito con modificazioni dalla L. 24 marzo 2012, n. 27.

<sup>180</sup> Ai sensi dell'art. 1, co. 1, d.lgs. n. 1/2018, difatti, il Servizio nazionale è il sistema che esercita la funzione di protezione civile, costituita dall'insieme delle competenze e delle attività volte a tutelare la vita, l'integrità fisica, i beni, gli insediamenti, gli animali e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo.

<sup>181</sup> L. Giampaolino, *Il servizio nazionale di protezione civile: commento alla Legge 24 febbraio 1992, n. 225*, Milano, Giuffrè, 1993, pp. 21.

<sup>182</sup> Con riferimento all'analoga classificazione disposta ai sensi dell'art. 2, co. 1, della l. n. 225/1992, gli eventi indicati nella lett. a), ossia gli eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che potevano essere fronteggiati

La seconda tipologia di evento presenta la duplice caratteristica di dover essere gestita tramite l'intervento coordinato di più soggetti ed essere fronteggiata con mezzi e poteri straordinari, disciplinati nell'esercizio della rispettiva potestà legislativa<sup>183</sup>. Come osservato, dunque, si tratterebbe di eventi regionali che, nelle potenziali modifiche normative, possono condurre a soluzioni organizzative e procedurali nuove e in deroga alle regole ordinarie, quali *inter alia* organi straordinari, cabine di regia, ma anche possibili procedure accelerate di affidamento, o autorizzazioni di spesa fuori bilancio<sup>184</sup>. Nel caso degli eventi della prima tipologia, invece, non si assisterebbe ad alcuna alterazione 'competenziale', essendo fronteggiabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria, ma l'amministrazione del fatto potrebbe richiedere *inter alia* l'accelerazione di alcuni procedimenti, l'urgente adozione di atti da sottoporre a ratifica, la previsione di nuovi impegni di spesa con variazioni di bilancio, etc.<sup>185</sup>. Orbene, con riferimento a tale tipologia di eventi, seppure il testo normativo non faccia riferimento a poteri straordinari, ad avviso di chi scrive, non può escludersi che, in siffatte circostanze, le competenti autorità non ne facciano impiego. In altri termini, al verificarsi degli eventi *ex* lett. a), difficilmente può escludersi, in via ipotetica, la possibilità per le autorità competenti di esercitare i poteri *extra ordinem*, quali istituti giuridici straordinari richiamati *supra*. Tale tesi troverebbe fondamento nel fatto che, in ogni caso, si tratterebbe di eventi emergenziali che, in quanto tali, costituiscono il presupposto di riferimento per l'esercizio di tali poteri, pur non richiedendo una deroga sull'assetto di competenze come nelle ipotesi di cui alla lett. b) e c) dell'art. 7, co. 1. A nulla rileverebbe il fatto che la norma non faccia riferimento ai mezzi e poteri straordinari, a differenza all'art. 7, co. 1, lett. b), d.lgs. n. 1/2018, dal momento che, in quest'ultimo caso, le disposizioni fanno riferimento ad istituti giuridici straordinari da disciplinare nell'ambito dell'esercizio della potestà legislativa regionale. Pertanto, secondo siffatta classificazione, al

---

mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria, secondo M. Malo, *L'ordinamento della protezione civile*, in M. Malo, F. Severi (a cura di), *Il Servizio Nazionale di Protezione Civile Legge 24 febbraio 1992, n. 225 e norme collegate*, Torino, Giappichelli, 1995, pp. 74 ss., costituivano eventi la cui azione poteva essere esercitata da amministrazioni specifiche, ossia strutture precipuamente o esclusivamente preposte ad azioni di protezione civile, o da amministrazioni aspecifiche per cui la protezione civile costituiva uno fra più settori di competenza, ma l'amministrazione chiamata, in linea di principio, a fronteggiare l'emergenza era il Comune. In altri termini, in tale categoria rientravano quegli eventi direttamente fronteggiabili da una o più strutture operative ordinariamente competenti a livello comunale, ancorché non dipendenti dal Comune, che, sollecitate da quest'ultimo o dal privato, avrebbero eventualmente potuto cooperare con le strutture di protezione civile del Comune medesimo.

<sup>183</sup> Relativamente all'analogia classificazione disposta ai sensi dell'art. 2, co. 1, della l. n. 225/1992, gli eventi indicati nella lett. b), ossia gli eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che per loro natura ed estensione comportavano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria, secondo M. Malo, *L'ordinamento della protezione civile*, in M. Malo, F. Severi (a cura di), *Il Servizio Nazionale di Protezione Civile Legge 24 febbraio 1992, n. 225 e norme collegate*, cit., pp. 76, costituivano quei casi in cui, a titolo esemplificativo, il Sindaco chiedeva al Prefetto rinforzi ulteriori, ossia forze operative non ordinariamente competenti nella circoscrizione del Comune.

<sup>184</sup> P. Lazzara, *Protezione civile* (voce), in B. G. Mattarella e M. Ramajoli (a cura di), *Enciclopedia del diritto*, Vol. 3: *Funzioni amministrative*, 2022, pp. 974

<sup>185</sup> *Ibidem*.

verificarsi dell'evento *ex* lett. a), il ricorso da parte delle autorità competenti a poteri *extra ordinem*, come quelli disciplinati dalla normativa statale *supra* richiamata, non può, in via di mera ipotesi, escludersi.

Occorre tuttavia condividere alcune precisazioni relative ad ulteriori previsioni introdotte con il Codice. In particolare, il riferimento è alle disposizioni di cui all'art. 16, nella misura in cui, ad avviso di chi scrive, la norma contenuta nell'art. 7 del Codice andrebbe letta in combinato disposto con la stessa. La norma, nello specifico, precisa che l'azione del Servizio nazionale si espliciti in particolare nella tipologia di rischio sismico, vulcanico, da maremoto, idraulico, idrogeologico, da fenomeni meteorologici avversi, da deficit idrico e da incendi boschivi (art. 16, co. 1), ma è altresì suscettibile di esplicitarsi per le tipologie di rischio chimico, nucleare, radiologico, tecnologico, industriale, da trasporti, ambientale, igienico-sanitario e da rientro incontrollato di oggetti e detriti spaziali (Art. 16, co. 2)<sup>186</sup>. Nella misura in cui l'azione del Servizio nazionale consiste nell'esercizio della funzione di protezione civile, che si compone delle attività di cui all'art. 2, co. 1, del Codice, incluse le attività di gestione e superamento dell'emergenza, secondo il modello di intervento definito dall'art. 7, allora gli eventi calamitosi cui si riferisce il Codice devono in qualche misura essere riconducibili alle aree materiali appena richiamate. Per effetto di tali disposizioni, dunque, il legislatore ha ristretto i margini di discrezionalità delle autorità preposte all'identificazione dell'evento e alla riconduzione dello stesso nella classificazione *ex* art. 7.

Ad un analogo punto di arrivo il legislatore è voluto pervenire attraverso le ulteriori disposizioni di cui all'art. 16, co. 3, del Codice, in base alle quali viene espressamente prevista l'esclusione, nell'ambito dell'azione di protezione civile, degli interventi e delle opere per eventi programmati o programmabili in tempo utile che possono determinare criticità organizzative<sup>187</sup>. In conformità a tali disposizioni, in occasione di tali eventi, le articolazioni territoriali delle componenti e strutture operative del Servizio nazionale si limitano ad assicurare eventualmente il proprio supporto, limitatamente ad aspetti di natura organizzativa e di assistenza alla popolazione, previa richiesta delle autorità di protezione civile competenti. Si è trattato, dunque, di un intervento di segno esattamente contrario rispetto alla precedente dilatazione dei presupposti, ampiamente censurata nella soprarichiamata riflessione dottrinale.

---

<sup>186</sup> Non può negarsi l'esistenza di certi dubbi interpretativi con riferimento alle disposizioni di cui all'art. 16. In specie, non è inequivocabile l'interpretazione qui offerta per cui l'insieme delle aree materiali di cui al comma 1 e 2 esaurirebbe integralmente il campo di esistenza possibile degli interventi di protezione civile. Peraltro, non risulta del tutto chiaro in quali termini debba intendersi l'esplicazione dell'azione di protezione civile di cui al co. 1, che sussisterebbe «*in particolare*» in quegli ambiti, e come vada interpretata la suscettibilità ad esplicitarsi dell'azione del Servizio nazionale con riferimento agli ambiti di rischio di cui al comma 2, ferme restando le competenze dei soggetti individuati dalla normativa di settore e le relative attività. Intorno a tali disposizioni si cfr. la posizione di F. Giglioni, *Il ruolo della protezione civile nelle emergenze co-gestite: l'esperienza della pandemia*, cit., pp. 96-97, per cui le fattispecie elencate nell'art. 16, co. 1, costituirebbero le fattispecie che fin qui hanno rappresentato le cause prevalenti di impiego della protezione civile, non precludendo il ricorso alla protezione civile in ipotesi ulteriori.

<sup>187</sup> Secondo S. Palumbo, *Le ordinanze in materia di protezione civile, tra potere di urgenza e urgenza di potere*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2020, fasc. 2, pp. 387, bisognerà attendere l'opera della giurisprudenza per apprendere quale sia l'effettiva estensione del trinomio «*eventi programmati o programmabili*».

## 1.6 Lo stato di mobilitazione del Servizio Nazionale di Protezione Civile e lo stato di emergenza di rilievo nazionale

Nel quadro del Codice di protezione civile, uno degli istituti che è stato oggetto di una profonda ristrutturazione è lo stato di mobilitazione di cui all'art. 23 d.lgs. n. 1/2018. Un istituto dalle sembianze analoghe era stato già introdotto con l'art. 2 decreto-legge 4 novembre 2002, n. 245<sup>188</sup> con la finalità di limitare il ricorso alla deliberazione dello stato di emergenza<sup>189</sup>. Ad una medesima *ratio* sembra ispirarsi anche lo stato di mobilitazione in parola, che consente di attivare una mobilitazione straordinaria del Servizio nazionale, attraverso un procedimento più snello rispetto a quello previsto per la dichiarazione dello stato di emergenza. In specie, ai sensi dell'art. 23 del Codice, in occasione o in vista di eventi di cui all'art. 7, dunque indipendentemente dall'appartenenza dello stesso ad una delle tre categorie, il Presidente del Consiglio dei ministri può disporre con proprio decreto siffatta mobilitazione, su proposta del Capo del Dipartimento della protezione civile e su richiesta del Presidente della Regione o Provincia autonoma che abbia dichiarato il pieno dispiegamento delle risorse territoriali disponibili. Secondo quanto disposto dal medesimo articolo, tale mobilitazione straordinaria del servizio nazionale a supporto dei sistemi regionali si sostanzia attraverso il coinvolgimento coordinato delle colonne mobili delle altre Regioni e Province autonome e del volontariato organizzato di protezione civile, delle strutture operative nazionale *ex art.* 13, co. 1, del Codice<sup>190</sup>, nonché dei Comuni o delle relative forme associative per il supporto agli enti locali coinvolti.

Le peculiarità dell'istituto risiedono in primo luogo nel presupposto per la relativa attivazione, nella misura in cui, da un lato, deve essere riconducibile ad uno degli eventi di cui all'art. 7, dall'altro, deve avere la caratteristica per cui, per l'eccezionalità della situazione, possa manifestarsi con intensità tale da compromettere la vita, l'integrità fisica o beni di primaria importanza, quale fattispecie che presenta innegabilmente ampi margini interpretativi. L'ulteriore peculiarità che, in tal senso, lo rende affine allo stato di emergenza, risiede comunque nell'attrazione della funzione di coordinamento a livello centrale, che, segnatamente, sono assunte dal Dipartimento di protezione civile. Tuttavia, a differenza dello stato di emergenza di rilievo nazionale, tale funzione di coordinamento si riferisce esclusivamente all'intervento del Servizio nazionale a supporto delle autorità regionali di protezione civile, allo scopo di concorrere ad assicurare l'assistenza e il soccorso alle popolazioni interessate. In ossequio a tali disposizioni, dunque, la gestione dell'emergenza rimane complessivamente in capo alla Regione che beneficia del supporto del Servizio nazionale<sup>191</sup>. A ben vedere, pertanto, dai lineamenti qui tratteggiati, come peraltro già

---

<sup>188</sup> Si tratta del d.l. n. 245/2002, convertito con modificazioni dalla L. 27 dicembre 2002, n. 286.

<sup>189</sup> Così A. Anecchini, F. Cola, R. Oreficini Rosi, *Il nuovo codice di protezione civile. Storia, analisi, prospettive*, EPC, 2020, pp. 93.

<sup>190</sup> Su ciò cfr. *infra* par. 3.2.3 del capitolo III.

<sup>191</sup> Così P. Lazzara, *Protezione civile* (voce), cit., pp. 974.



osservato<sup>192</sup>, si tratta di un istituto ispirato al principio di sussidiarietà, per cui il servizio nazionale interviene in soccorso delle strutture regionali, sulla base della dichiarata insufficienza della totalità di risorse a disposizione impiegate.

Al fianco dello stato di mobilitazione, l'ulteriore istituto previsto dall'ordinamento di protezione civile, che peraltro costituisce uno degli elementi intorno al quale, con riferimento ai profili di interesse del sistema di protezione civile, l'attenzione della riflessione giuridica e del legislatore<sup>193</sup> si è maggiormente canalizzata, è la deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale.

Secondo le attuali previsioni codicistiche, nell'imminenza o al verificarsi degli eventi che, a seguito di una valutazione speditiva svolta dal Dipartimento della protezione civile, presentino i requisiti di cui all'art. 7, co. 1, lett. c), il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, oppure del Presidente della Regione o provincia autonomia interessata, acquisitane l'intesa, delibera lo stato di emergenza di rilievo nazionale, con la fissazione della durata e la determinazione dell'estensione territoriale, relativamente alla natura e qualità degli eventi. Con tale deliberazione viene *inter alia* autorizzata l'emanazione delle ordinanze di protezione civile ex art. 25 e vengono individuate le prime risorse finanziarie da destinare all'avvio delle attività di soccorso e assistenza alla popolazione e degli interventi più urgenti di cui all'art. 25, co. 2, lett. a) e b). Con riferimento a tali risorse finanziarie, a norma dell'art. 24, co. 2, a seguito della valutazione dell'effettivo impatto dell'evento ad opera congiuntamente del Dipartimento della protezione civile e delle Regioni e Province autonome interessate, il Consiglio dei ministri, sulla base di una relazione del Capo del Dipartimento della protezione civile, individua le ulteriori risorse finanziarie necessarie per il completamento delle attività di cui all'articolo 25, comma 2, lettere a), b) e c) e per l'avvio degli interventi più urgenti di cui alla lettera d) del medesimo comma 2. Qualora se ne ravvisi l'insufficienza, il Consiglio dei ministri, con proprie deliberazioni e sulla base di una relazione del Capo del Dipartimento della protezione civile, individua le ulteriori risorse finanziarie necessarie.

Diversi sono i profili meritevoli di particolare attenzione che concernono l'istituto giuridico qui in esame. Tra di essi certamente rientra il limite temporale. Difatti, a differenza delle discipline passate, il legislatore ha inteso fissare *ex lege* un preciso limite di durata allo stato di emergenza di rilievo nazionale, in base al quale, ai sensi dell'art. 24, co. 3, d.lgs. n. 1/2018, la durata di quest'ultimo non può superare i dodici mesi e non è prorogabile per più di ulteriori dodici mesi. Risulta agevolmente intuitivo riconoscere in tali disposizioni l'intenzione del legislatore di porre un argine all'eccessiva dilatazione temporale nell'esercizio di poteri straordinari derivanti da ciò. A ben vedere, tuttavia, non si tratta certamente di un limite insormontabile, considerato che lo stesso può essere travalicato per mezzo di un intervento

---

<sup>192</sup> G. Razzano, *Il Codice di protezione civile e il suo decreto correttivo, fra emergenze e rientro nell'ordinario*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 17 marzo 2020, disponibile in [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it), pp. 15

<sup>193</sup> Si consideri che, come osservato da E. C. Raffiotta, *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, cit., pp. 114, l'art. 5 l. n. 225/1992, che disciplinava la dichiarazione di stato di emergenza, è stato modificato ben tredici volte.

normativo di rango primario, che, per il singolo caso, riconosca un'estensione temporale in deroga al limite fissato in via generale dalle previsioni codicistiche<sup>194</sup>.

Riconnettendo la lente di indagine alle considerazioni sviluppate *supra*<sup>195</sup>, la deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale *ex art. 24* d.lgs. n. 1/2018 rappresenterebbe quel giudizio circa l'opportunità dell'attivazione di un regime di emergenza giuridica più volte richiamato, che l'esercizio del potere *extra ordinem* presuppone, che, a differenza delle ipotesi richiamate nei par. 1.4 e 1.4.1, nelle quali rimane implicito, risulta in questo caso formalizzato all'interno di un'apposita deliberazione, da approvarsi secondo un procedimento fissato *ex lege*. Tale tesi deriverebbe dal fatto che siffatta deliberazione non possa qualificarsi come un mero accertamento di fatti, dovendosi piuttosto interpretare come una valutazione discrezionale di opportunità politica che sintetizza una moltitudine di valutazioni<sup>196</sup>.

Tra di esse, un primo ordine di valutazioni concernerebbe la riconducibilità dell'evento nella fattispecie di cui all'art. 7, co. 1, lett. c), del Codice, che, secondo le previsioni codicistiche, spetterebbero su un piano soggettivo al Dipartimento della protezione civile in raccordo con le Regioni e Province autonome interessate. In primo luogo, dunque, la valutazione si sostanzierebbe in un'analisi dell'evento finalizzata ad accertarne la relativa intensità ed estensione. Coerentemente con le disposizioni codicistiche, tuttavia, tale tipologia di valutazione non si estende alle sole ipotesi in cui l'evento si sia già verificato, ma anche all'ipotesi in cui l'evento si collochi in una dimensione temporalmente antecedente al verificarsi del medesimo, ossia nella relativa «imminenza». In questi termini, il concetto di «imminenza», ad avviso di chi scrive, presupporrebbe che, in tale evenienza, sulla base dei dati e delle informazioni a disposizione, vi sia certezza che l'evento, nell'arco di un tempo limitato, si verifichi, piuttosto che una possibilità e/o probabilità che ciò avvenga. La tesi non trova fondamento esclusivamente nella terminologia utilizzata dal legislatore, ma anche a partire dallo sguardo incrociato tra siffatta disciplina generale e quanto previsto dal regime speciale relativo eventi calamitosi derivanti da deficit idrico. In specie, in conformità alle nuove disposizioni che hanno integrato l'art. 16, co. 1, d.lgs. n. 1/2018, con riferimento a quest'ultimo ambito materiale, la deliberazione *ex art. 24* può essere adottata preventivamente qualora sia possibile prevedere che lo scenario in atto possa evolvere in una condizione emergenziale<sup>197</sup>. Alla luce di tali previsioni normative, si può dunque ritenere che, ad eccezione di tale

---

<sup>194</sup> Sul punto, si cfr. G. C. Feroni, *Il Codice della Protezione civile alla prova delle nuove emergenze*, in G. C. Feroni, M. Morisi (a cura di), *Il governo delle nuove emergenze. La Protezione civile in tempo di Covid*, Bologna, il Mulino, 2023, pp. 24 e F. Giglioni, *Il ruolo della protezione civile nelle emergenze co-gestite: l'esperienza della pandemia*, in G. C. Feroni, M. Morisi (a cura di), *Il governo delle nuove emergenze. La Protezione civile in tempo di Covid*, cit., pp. 109.

<sup>195</sup> Il riferimento è al par. 1.1 del Cap. I.

<sup>196</sup> Il contenuto ampiamente discrezionale della deliberazione è stato altresì riconosciuto dalla giurisprudenza. Sul punto cfr. Consiglio di Stato sez. IV, 15 giugno 2016, n. 2627; Consiglio di Stato sez. IV, 01 giugno 2016, n. 2317; T.A.R. Roma, (Lazio) sez. I, 02 novembre 2012, n. 9002; Consiglio di Stato sez. IV, 06 dicembre 2011, n. 6414; Consiglio di Stato sez. VI, 28 gennaio 2011, n. 654; T.A.R. Roma, (Lazio) sez. I, 02 marzo 2009, n. 2134.

<sup>197</sup> Tali disposizioni sono state introdotte con l'art. 15, co. 1, d.l. 9 agosto 2022, n. 115, convertito con modificazioni dalla l. 21 settembre 2022, n. 142.

ipotesi, contraddistinta da siffatti profili di specialità, la deliberazione di stato di emergenza non contempli margini di incertezza circa la sussistenza effettiva del relativo presupposto fattuale.

A partire da tale stretto ancoraggio alla dimensione fattuale, un secondo ordine di valutazioni atterrebbe alla constatazione della necessità, ai fini della regolazione dell'evento calamitoso, di un complesso di mezzi e poteri straordinari tali da implicare un'alterante incidenza sull'ordinamento complessivo. È a partire da tale deliberazione, difatti, che viene affermato l'interesse nazionale sull'evento, con conseguente accentramento delle competenze, secondo l'assunzione, da parte del Governo, della responsabilità della 'chiamata in sussidiarietà'<sup>198</sup>, incidendo in tal senso sugli ambiti di autonomia costituzionalmente riconosciuti, così come, potenzialmente, sui diritti e le libertà fondamentali. In questi termini, dunque, tale insieme di valutazioni di cui il Governo si fa carico si sostanzierebbe in un'operazione di ermeneutica costituzionale finalizzata a comprendere se sussistano le condizioni nel rispetto delle quali le stesse norme costituzionali sul sistema delle fonti tollerino di vedere costretta la propria ordinaria capacità regolativa della realtà sostanziale<sup>199</sup>.

A partire da una simile lettura, apparirebbe poco sostenibile la tesi circa la natura dichiarativa, e non invece costitutiva, della deliberazione *de quo*, secondo un riconoscimento alla medesima di una mera funzione ricognitiva e certificativa della sussistenza dei presupposti fattuali<sup>200</sup>. Piuttosto, in conformità alla linea di ragionamento appena presentata, appare maggiormente convincente la tesi che riconosce la natura costitutiva a siffatta deliberazione<sup>201</sup>. Se così non fosse, si ammetterebbe, come osservato, che la paralisi parziale dell'ordinaria forza prescrittiva delle norme avverrebbe sulla base di premesse fattuali sulle quali l'ordinamento non eserciterebbe alcuna forma di regolazione e/o controllo, quali funzioni cui tale deliberazione sarebbe invece preposta<sup>202</sup>.

Il contenuto di carattere politico di quest'ultimo ordine di valutazioni che precede la deliberazione ha portato parte della dottrina a qualificare quest'ultimo come un atto politico<sup>203</sup>. La questione presenta

---

<sup>198</sup> Così P. Lazzara, *Protezione civile* (voce), cit., pp. 975.

<sup>199</sup> A. Cardone, *La «normalizzazione» dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, cit., pp. 166 ss.

<sup>200</sup> Sulla natura dichiarativa, cfr. A. Fioritto, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, cit., pp. 205, per cui il contenuto della medesima dovrebbe limitarsi ad una ricognizione di situazioni di fatto, eventualmente supportata da ulteriori elementi conoscitivi di carattere tecnico e scientifico.

<sup>201</sup> Così A. Cardone, *La «normalizzazione» dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, cit., 164 ss.; P. Lazzara, *Protezione civile* (voce), cit., pp. 975; L. Giampaolino, *Il servizio nazionale di protezione civile: commento alla Legge 24 febbraio 1992, n. 225*, cit., pp. 85; F. S. Severi, *Le ordinanze della legge n. 225/92 sulla protezione civile*, Milano, Giuffrè, 1996, pp. 43.

<sup>202</sup> Così A. Cardone, *La «normalizzazione» dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, cit., pp. 166 ss.

<sup>203</sup> Così, in particolare, *Ibidem*, che avalla tale tesi sostenendo che la deliberazione sia un atto politico in quanto preordinato all'instaurazione di uno specifico modo di concepire e perseguire l'interesse alla conservazione dell'ordinamento nella situazione emergenziale. In tal senso, la competenza in capo all'organo governativa collegiale è apparsa aderente alla logica dell'assunzione della responsabilità politica. Il carattere politico della deliberazione, così come della proposta o della richiesta, è stato altresì riconosciuto in dottrina da M. Di Raimondo,

una notevole complessità dovuta in primo luogo alle difficoltà nella decifrazione di tale categoria di atti, vista l'assenza di una puntuale definizione a livello normativo. In secondo luogo, la qualificazione della deliberazione come atto politico produrrebbe delle complicazioni in termini di sindacabilità del medesimo, in virtù dell'espressa esclusione *ex lege* della sindacabilità degli atti del Governo espressione del potere politico<sup>204</sup>.

Sul punto, ampio e trasversale consenso, tra dottrina<sup>205</sup> e giurisprudenza<sup>206</sup>, trova la tesi della sindacabilità della deliberazione dello stato di emergenza, in particolare dinnanzi al giudice amministrativo, che, anche in questa sede, può condividersi. Difatti, nella misura in cui viene fissato a livello legislativo un paradigma normativo dal quale derivano condizioni formali e sostanziali da rispettare, il sindacato giurisdizionale, per quanto limitato, non può escludersi<sup>207</sup>. Rispetto a tale parametro, dunque, il sindacato giurisdizionale sembra potersi dispiegare, ad esempio, sui profili dell'attendibilità e congruità dell'istruttoria preliminare, nonché sul corredo motivazionale della deliberazione medesima<sup>208</sup>. Ma un apprezzamento potrebbe potenzialmente estendersi anche sull'estensione spazio-temporale dello stato di emergenza<sup>209</sup> e gli ulteriori elementi attraverso cui viene definita la cornice entro la quale i provvedimenti *ex art. 25* vengono emanati<sup>210</sup>, nell'impiego del parametro della proporzionalità rispetto all'evento emergenziale. Chiaramente, però, nello spettro di valutazioni di cui si compone la deliberazione dello stato di emergenza, la permeabilità al sindacato giurisdizionale delle stesse risulta tutt'altro che omogenea, rimanendo comunque ampi interstizi di apprezzamento, come quelli confacenti al secondo ordine di valutazioni *supra* richiamato, che rimarrebbero sottratti al sindacato medesimo.

---

*Protezione civile*, cit., pp. 507. A sostegno di una posizione differente si pone invece L. Giampaolino, *Il servizio nazionale di protezione civile: commento alla Legge 24 febbraio 1992, n. 225*, cit., pp. 85, ma anche F. Giuffrè, *Calamità naturali ed emergenza nella transizione costituzionale italiana: spunti a proposito di retaggi statualistici e nuova ispirazione autonomistica*, cit., pp. 144, che, diversamente, identifica la deliberazione come un atto di alta amministrazione.

<sup>204</sup> Cfr. art. 7, co. 1, d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104. In merito a ciò, tuttavia, si cfr. il più recente lavoro monografico di V. Giomi, *L'atto politico e il suo giudice: Tra qualificazioni sostanziali e prospettive di tutela*, Milano, Franco Angeli, 2023, nell'ambito del quale viene avallata la tesi per cui dinanzi alla riconosciuta esistenza di una giuridicità dell'atto politico non possa disconoscersi al tempo stesso una giustiziabilità processuale.

<sup>205</sup> La tesi è in particolare condivisa da: M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2020, fasc. 2, pp. 117; F. Giuffrè, *Calamità naturali ed emergenza nella transizione costituzionale italiana: spunti a proposito di retaggi statualistici e nuova ispirazione autonomistica*, cit., pp. 141; P. Lazzara, *Protezione civile* (voce), cit., pp. 980; A. Cardone, *La «normalizzazione» dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, cit., pp. 167. Sul tema si cfr. anche G. Marazzita, *Il sindacato sul «giudizio di necessità» dell'emergenza di protezione civile* (nota a Consiglio di Stato, 16 novembre 2011, n. 6050, sez. IV), in *Giur. cost.*, 2012, , fasc. 3, pp. 2424 ss.

<sup>206</sup> In tal senso, si veda, a titolo esemplificativo, Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza del 1° giugno 2016, n. 2317 e Consiglio di Stato, sez. IV, Sezione IV, sentenza del 16 novembre 2011, n. 6050.

<sup>207</sup> Così M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, cit., pp. 117, e P. Lazzara, *Protezione civile* (voce), cit., pp. 980.

<sup>208</sup> Così il Consiglio di Stato nella sentenza del 16 novembre 2011, n. 6050, così come commentata da G. Marazzita, *Il sindacato sul «giudizio di necessità» dell'emergenza di protezione civile*, cit., pp. 2424 ss.

<sup>209</sup> In questi termini F. Giuffrè, *Calamità naturali ed emergenza nella transizione costituzionale italiana: spunti a proposito di retaggi statualistici e nuova ispirazione autonomistica*, cit., pp. 142

<sup>210</sup> Le ordinanze di protezione civile, ai sensi dell'art. 25, co. 1, d.lgs. n. 1/2018, sono difatti adottate nei limiti e con le modalità indicati nella deliberazione dello stato di emergenza.

Al termine della trattazione di tale istituto, tre ulteriori riflessioni appaiono meritevoli di essere condivise. Un primo ordine di considerazioni attiene alla dimensione organizzativa, per cui, coerentemente con quanto argomentato nell'ambito di siffatto paragrafo, la soluzione ordinamentale di collocare la titolarità della deliberazione dello stato di emergenza in capo all'organo collegiale responsabile della determinazione della politica generale del Governo appare la scelta maggiormente coerente rispetto all'atto da adottare. Da un lato, la caratura politica di componenti valutative presupposte alla deliberazione rende opportuno, se non necessario, che la titolarità del potere di tale giudizio circa l'opportunità di attivazione di un regime di emergenza giuridica spetti ad organi sui quali possano ricadere profili di responsabilità politica, come il Consiglio dei Ministri. Dall'altro, le esigenze di celerità derivanti dai caratteri propri dell'evento rendono tale soluzione maggiormente preferibile rispetto ad un trasferimento della decisione in Parlamento, come in alcuni casi auspicato<sup>211</sup>, nei confronti del quale il Governo rimane comunque politicamente responsabile.

Un ulteriore aspetto meritevole di sottolineatura è il recente aumento del peso specifico della deliberazione della protezione civile nell'ordinamento, dovuto all'estensione del suo campo di esistenza al di là dello specifico perimetro fissato dall'art. 24 d.lgs. n. 1/2018. Come osservato, difatti, l'istituto, nell'ambito della gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, seppur sia definito nei presupposti e nelle conseguenze dalla legge, è stato ricollegato agli effetti di numerose altre disposizioni, assumendo rilievo come termine *inter alia* per l'assunzione straordinaria di personale sanitario, la creazione di aree sanitarie temporanee, l'acquisto di dispositivi di protezione individuali in deroga al Codice dei contratti pubblici, il diritto al lavoro agile, il prolungamento degli effetti di atti amministrativi in scadenza, etc.<sup>212</sup>.

Infine, un altro elemento che, nel solco di tale trattazione, appare opportuno porre all'evidenza attiene alle disposizioni contenute all'interno dell'art. 24, co. 7, d.lgs. n. 1/2018, ai sensi del quale, con direttive *ex art.* 15 sono disciplinate le procedure istruttorie propedeutiche all'adozione della deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale e i relativi adempimenti di competenza dei Presidenti delle Regioni e Province autonome e del Capo del Dipartimento della Protezione civile. Si tratta dunque di atti che incidono sui margini di autonomia delle richiamate autorità nell'espletamento degli oneri istruttori, che appaiono in qualche misura riconducibili al novero di atti di *soft law* registrati nell'amministrazione dell'emergenza, non privi di valore prescrittivo. Difatti, come opportunamente messo in luce, tali atti, pur non disponendo obblighi giuridici *ex se*, costituiscono elementi di conformazione per cui la relativa inosservanza implica oneri aggiuntivi sul piano motivazionale, al fine di dare conto del proprio difforme

---

<sup>211</sup> L'assenza di un passaggio parlamentare sulla deliberazione non è stata esente da critiche, tra cui quella sviluppata da G. De Minico, *Costituzionalizziamo l'emergenza?*, in «Osservatorio sulle fonti», fasc. speciale, 2020, pp. 552, richiamata da G. Morbidelli, *La protezione civile nell'intreccio delle fonti normative. Riflessi sulla forma di governo*, in G. C. Feroni, M. Morisi (a cura di), *Il governo delle nuove emergenze. La Protezione civile in tempo di Covid*, il Mulino, Bologna, 2023, pp. 43.

<sup>212</sup> Per una puntuale indicazione dei relativi richiami normativi dei casi appena citati, cfr. G. Morbidelli, *La protezione civile nell'intreccio delle fonti normative. Riflessi sulla forma di governo*, cit., pp. 42-43.

operato<sup>213</sup>. A ben vedere, dunque, si tratterebbe di un istituto dalle indubbie ricadute benefiche in termini di garanzia, che, tuttavia, non ha ancora visto la luce.

### 1.7. *Le ordinanze di protezione civile: competenze, procedure di approvazione e limiti*

In stretto collegamento con la deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale vi è l'altro istituto giuridico del diritto dell'emergenza derivante dall'ordinamento di protezione civile, ossia le ordinanze di protezione civile<sup>214</sup>, quali atti annoverabili nella famiglia dei provvedimenti risultanti dall'esercizio del potere *extra ordinem* dell'autorità pubblica<sup>215</sup>, così come esaminato nella I sezione di questo capitolo.

Nell'ambito delle nuove previsioni codicistiche, vengono distinte dall'art. 25 e dall'art. 26 due tipologie di ordinanze, preposte a finalità differenti. Con riferimento alle prime, l'art. 25, co. 1, del Codice identifica le stesse come lo strumento di riferimento per il coordinamento dell'attuazione degli interventi da effettuare durante lo stato di emergenza di rilievo nazionale. Ai fini della relativa adozione, tuttavia, la norma prevede un limite procedimentale di non lieve entità. Difatti, analogamente a quanto previsto con riferimento alla deliberazione dello stato di emergenza, l'emanazione delle medesime è subordinata all'acquisizione dell'intesa delle Regioni e delle Province autonome territorialmente interessate. Certamente, non può negarsi che un simile limite procedimentale sia costituzionalmente coerente con la necessità che la chiamata in sussidiarietà propria dello stato di emergenza di rilievo nazionale, in una materia rientrante tra le competenze concorrenti, sia compensata dagli istituti che assicurano il rispetto del principio di leale collaborazione. Tuttavia, come criticamente osservato dal Consiglio di Stato<sup>216</sup>, tale iter procedimentale potrebbe rischiare di produrre una svalenza dell'interesse nazionale rispetto a quello regionale, a tal punto da aver invitato, nel rilascio del parere dello schema di decreto legislativo, ad individuare forme di coordinamento che garantissero la realizzazione effettiva degli scopi di protezione civile, come un meccanismo di superamento dell'intesa in tempi compatibili con le emergenze. A ben osservare, si tratterebbe di una posizione non del tutto sconosciuta anche da recente giurisprudenza costituzionale<sup>217</sup>, che ha esplicitamente riconosciuto che il coinvolgimento delle Regioni in attuazione del principio di leale collaborazione possa avvenire anche per mezzo di moduli partecipativi meno coinvolgenti, quali il mero raccordo o il parere della Regione interessata, richiamando peraltro lo stesso

---

<sup>213</sup> In questi termini F. Giglioni, *Amministrazione dell'emergenza*, cit., pp. 57.

<sup>214</sup> Così L. Giampaolino, *Il servizio nazionale di protezione civile: commento alla Legge 24 febbraio 1992, n. 225*, cit., pp. 72.

<sup>215</sup> G. Marazzita, *Le ordinanze di necessità dopo la l. n. 225/1992 (riflessioni a margine di Corte Cost. n. 127 del 1995)*, cit., pp. 505 ss. Di avviso diverso è la tesi di F. Scalia, *Il potere amministrativo nell'emergenza*, cit., pp. 252 ss. che nega che le ordinanze di protezione civile costituiscano espressione di un potere *extra ordinem*.

<sup>216</sup> Consiglio di Stato, sez. I, parere del 10 novembre 2017, n. 2647.

<sup>217</sup> Sentenza della Corte costituzionale n. 246 del 2019.

parere del Consiglio di Stato. Pur rimanendo l'intesa lo strumento maggiormente oneroso dal punto di vista procedimentale, è pur vero che, come osservato, non necessariamente l'intesa debba avere una portata 'forte', potendosi potenzialmente intendere anche in un senso 'debole', con la conseguenza che l'eventuale dissenso regionale possa essere superabile in forza di una decisione unilaterale del Governo, pur adempiendo ad uno specifico onere motivazionale<sup>218</sup>. Sempre sul piano procedimentale, infine, ai sensi del comma 5 dell'art. 25, è altresì disposto che, oltre il trentesimo giorno dalla deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale, le ordinanze siano emanate previo concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, limitatamente ai profili finanziari.

La titolarità del potere qui di interesse non viene dal Codice specificata in modo inequivocabile<sup>219</sup>. Nel silenzio dell'art. 25 del Codice in merito, tale elemento va piuttosto estratto dalle disposizioni di cui all'art. 5, per cui, rispetto al precedente impianto bicefalo<sup>220</sup>, da un lato, la titolarità del potere costituirebbe esclusiva prerogativa del Presidente del Consiglio dei ministri, dall'altro viene disposto che il potere medesimo possa essere esercitato per il tramite del Capo del Dipartimento della protezione civile, salvo che sia diversamente stabilito con la deliberazione di stato di emergenza. Se pertanto l'esercizio di tale potere viene rimesso ordinariamente al Capo del Dipartimento della protezione civile, viene comunque lasciata aperta la possibilità che tale potere venga esercitato da soggetti ulteriori<sup>221</sup>.

Più chiara risulta invece la responsabilità circa l'attuazione degli interventi previsti all'interno di ordinanze, che viene espressamente rimessa al Capo del Dipartimento della protezione civile, che, a tal fine, può avvalersi delle componenti e strutture operative del Servizio nazionale<sup>222</sup>. Sempre nell'ambito della dimensione attuativa delle ordinanze di protezione civile, al fine di un relativo coordinamento, il co. 7 del medesimo articolo prevede la possibilità che, tramite ordinanza, il Capo del Dipartimento della protezione civile nomini dei commissari straordinari che operano in regime straordinario fino alla

---

<sup>218</sup> Così A. Conzutti, *Quandoque bonus dormitat codex? La strana "quiescenza" del consolidato sistema di protezione civile*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2021, fasc. 2, pp. 456

<sup>219</sup> In questi termini anche A. Saitta, *Il codice della protezione civile e l'emergenza pandemica anche alla luce di C. cost. n. 198 del 2021*, in *Consulta Online*, 2021, fasc. 3, pp. 842; A. Conzutti, *Quandoque bonus dormitat codex? La strana "quiescenza" del consolidato sistema di protezione civile*, cit., pp. 430

<sup>220</sup> Così A. Cardone, *La «normalizzazione» dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, cit., pp. 173 ss.

<sup>221</sup> Secondo una lettura delle disposizioni di cui all'art. 25, co. 9, d.lgs. n. 1/2018, che tuttavia in questa sede non si condivide, sviluppata da G. Razzano, *Il Codice di protezione civile e il suo decreto correttivo, fra emergenze e rientro nell'ordinario*, cit., pp. 7, tale potere sarebbe altresì esteso ai commissari delegati. Difatti, la norma si limiterebbe a disporre che la tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo avverso le ordinanze di protezione civile e i consequenziali provvedimenti commissariali, nonché avverso gli atti, i provvedimenti e le ordinanze emanati ai sensi dell'art. 25, sia disciplinata dal codice del processo amministrativo, senza attribuire alcun potere di tale specie ai commissari delegati. Ciò non significa che, secondo quanto disposto dall'art. 5 d.lgs. n. 1/2018, gli stessi non possano essere investiti di tale potere nell'ambito della deliberazione dello stato di emergenza.

<sup>222</sup> Cfr. art. 25, co. 6, d.lgs. n. 1/2018, che peraltro precisa che i soggetti attuatori degli interventi previsti siano di norma identificati nei soggetti pubblici ordinariamente competenti allo svolgimento di tali attività, salvo eccezioni motivate. Sul punto cfr. P. Lazzara, *Protezione civile* (voce), cit., pp. 977, che osserva che in tal senso il codice miri a 'normalizzare' l'assetto delle competenze, attraverso la responsabilizzazione degli organi e strutture generalmente competenti.

scadenza del regime di emergenza, fissando il contenuto dell'incarico, i tempi e le modalità del relativo esercizio.

Dal punto di vista contenutistico, come anticipato, le ordinanze *de quo* sono emanate, ai sensi del comma 1 dell'art. 25, al fine di coordinare l'attuazione degli interventi da effettuare durante lo stato di emergenza di rilievo nazionale. Sul punto il Codice, tuttavia, non si limita ad individuare la finalità di tali provvedimenti secondo questa formula generica. Difatti, al comma 2 del medesimo articolo viene tracciato il perimetro oggettuale delle ordinanze medesime<sup>223</sup>, precisando nello specifico che tali ordinanze dispongano in ordine: all'organizzazione ed effettuazione degli interventi di soccorso e assistenza alla popolazione (lett. a)); al ripristino della funzionalità dei servizi pubblici e delle *infrastrutture* di reti strategiche, alle attività di gestione dei rifiuti, macerie, materiale vegetale o alluvionale o terre e rocce da scavo prodotti dagli eventi e alle misure volte a garantire la continuità amministrativa nei comuni e territori interessati, anche mediante interventi di natura temporanea (lett. b)); all'attivazione di prime misure economiche di immediato sostegno al tessuto economico e sociale a beneficio della popolazione e delle attività economiche e produttive direttamente interessate dall'evento (lett. c)); alla realizzazione di interventi, anche strutturali, per la riduzione del rischio residuo nelle aree colpite dagli eventi calamitosi, strettamente connesso all'evento e finalizzati prioritariamente alla tutela della pubblica e privata incolumità, coerentemente con gli strumenti di programmazione e pianificazione esistenti (lett. d)); 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 paesaggistici e dal patrimonio edilizio, da porre in essere sulla base di procedure definite con il medesimo o altro provvedimento di ordinanza (lett. e)); all'attuazione delle misure per far fronte alle esigenze urgenti di cui alla lettera e), anche attraverso misure di delocalizzazione, laddove possibile temporanea, in altre località del territorio regionale, entro i limiti delle risorse finanziarie individuate con delibera del Consiglio dei ministri, sentita la Regione interessata, e secondo i criteri individuati con la delibera *ex art.* 28 (lett. f)). Alla luce di tali disposizioni, non può non condividersi la qualificazione di tali ordinanze di protezione civile come semi-tipiche<sup>224</sup>.

Sebbene vi sia, secondo le previsioni codicistiche, una tale semi-tipicità, il potere di ordinanza in esame può esercitarsi in deroga ad ogni disposizione vigente. Analogamente al *genus* esaminato nella sezione I del presente capitolo, tuttavia, tale capacità derogatoria può esprimersi all'interno di determinati limiti. Al di là dei limiti propri del *genus* del potere *extra ordinem* cui il potere di ordinanza di protezione

---

<sup>223</sup> Così P. Lazzara, *Protezione civile* (voce), cit., pp. 976. Sui profili contenutistici delle ordinanze di protezione civile, si consultino altresì le considerazioni di M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, cit., pp. 122 ss.

<sup>224</sup> Così F. Giglioni, *Amministrazione dell'emergenza*, cit., pp. 56 ss., pur riferendosi a quanto era disposto dall'art. 5, co. 2, l. n. 252/1992.



civile viene ricondotto, così come trattati *supra*<sup>225</sup>, tra cui il limite dei principi generali dell'ordinamento e delle norme dell'Unione europea, di cui si dirà *infra*, le ordinanze di protezione civile devono altresì essere adottate, come anticipato, nei limiti e con le modalità specificatamente indicate nella deliberazione dello stato di emergenza. A ciò si aggiunge altresì il limite consistente nell'obbligo di indicazione delle principali norme a cui si intende derogare e, chiaramente, della dotazione di un corredo motivazionale che giustifichi il nesso di strumentalità tra la deroga concretamente praticata e l'attuazione dell'intervento necessario, che, in caso di omissione, si tradurrebbe in un vizio di legittimità<sup>226</sup>.

La seconda tipologia di ordinanze di protezione civile, che trova la propria disciplina all'interno dell'art. 26 del Codice, ossia le ordinanze volte a favorire il rientro nell'ordinario a seguito di emergenza di rilievo nazionale, presentano delle peculiarità sotto i diversi profili esaminati. In primo luogo, ai sensi del comma 1, del medesimo articolo, viene fissato uno specifico campo di esistenza temporale all'interno del quale tali ordinanze possono essere emanate, ossia almeno trenta giorni prima della scadenza dello stato di emergenza. Sul piano procedimentale, in assenza di precise indicazioni da parte della norma, rimane fonte di dubbio se l'adozione dell'ordinanza *de quo* richieda, analogamente a quanto previsto per i provvedimenti *ex art. 25*, la previa acquisizione dell'intesa con la Regione o la Provincia autonoma interessata. Una lettura sistematica della norma porterebbe ad escludere l'ipotesi che l'adozione di tali ordinanze non sia sottoposta a tale onere procedimentale. Difatti, non vi sarebbe ragione alcuna di ritenere che l'esigenza di caratura costituzionale sottesa all'istituto in questione di assicurare un coinvolgimento dell'ente territoriale in siffatta ipotesi di chiamata in sussidiarietà, coerentemente con il principio di leale collaborazione, debba escludersi in una fase comunque riconducibile all'amministrazione dell'emergenza, seppur finalizzata a favorire la transizione verso il ripristino di una condizione ordinaria.

Relativamente alla titolarità di siffatto potere, in assenza di previsioni speciali all'interno dell'articolo, si deduce che, anche con riferimento alle ordinanze *ex art. 26*, trovi applicazione la disciplina generale di cui all'art. 5 del Codice *supra* richiamata.

Dal punto di vista contenutistico, tali ordinanze sono finalizzate a favorire e regolare il proseguimento dell'esercizio delle funzioni commissariali in via ordinaria nel coordinamento degli interventi conseguenti all'evento, pianificati e non ancora ultimati. Al di là di ciò, la norma dispone altresì che con tale ordinanza possano essere emanate disposizioni derogatorie in materia di affidamento di lavori pubblici e di acquisizione di beni e servizi, nonché per la riduzione dei termini analiticamente

---

<sup>225</sup> Cfr. par. 1.3, 1.3.1 e 1.3.2.

<sup>226</sup> In tal senso A. Cardone, *La «normalizzazione» dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, cit., pp. 278 ss. Peraltro, come osservato dall'autore a pp. 243 ss., l'obbligo di indicazione delle norme che si intende derogare presenterebbe altresì una notevole utilità ai fini analitici, consentendo di indagare l'effettiva incidenza sull'ordinamento di tale potere, nonché quali siano le norme considerate come ostative alla realizzazione degli obiettivi di protezione civile.

individuati. Al di là della delimitazione di ordine contenutistico della relativa capacità derogatoria, la norma individua ulteriori limiti cui subordinare tale potere, disponendo altresì che siffatte ordinanze siano emanate ferma restando l'inderogabilità dei vincoli di finanza pubblica, che abbiano una durata massima di sei mesi non prorogabile e che si riferiscano ai soli interventi connessi all'evento, oltre al necessario rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea<sup>227</sup>.

#### 1.7.1 *Il rispetto delle norme dell'Unione Europea*

Un'attenzione particolare, considerata la delicatezza dei relativi profili di interesse, merita la questione concernente il rispetto, nell'esercizio del potere *extra ordinem*, delle norme dell'Unione Europea<sup>228</sup>. La trattazione all'interno della seconda sezione del capitolo trova giustificazione nel fatto che il limite in parola sia espressamente richiamato dall'art. 25, co. 1, e dall'art. 26, co. 1, d.lgs. n. 1/2018<sup>229</sup>.

L'inserimento di tale limite all'interno delle sole previsioni codicistiche non esclude, tuttavia, che il rispetto delle norme dell'Unione Europea non possa comunque qualificarsi come un limite dal tenore tale da interessare, ad avviso di chi scrive, tutte le *species* di ordinanze *extra ordinem* in questa sede richiamate. Con riferimento ad essi, difatti, siffatto limite o non trova un'espressa indicazione nel diritto positivo, oppure l'indicazione normativa concerne solo una specifica tipologia di atti giuridici comunitari<sup>230</sup>. Una prospettiva opposta a quella qui condivisa condurrebbe a ritenere insostenibilmente che via sia una differenziazione nella capacità derogatoria delle varie *species* di poteri di ordinanza *extra ordinem* rispetto al diritto unionale, a tal punto che, secondo tale lettura, la stessa sarebbe riconosciuta, a titolo esemplificativo, all'autorità sindacale nell'esercizio del potere *ex art.* 50, co. 5, e 54, co. 4, d.lgs. n. 267/2000, visto il silenzio della norma sul punto, ed esclusa nel caso delle ordinanze di protezione civile.

---

<sup>227</sup> Per dovere di completezza si precisa che, secondo le ulteriori previsioni introdotte con l'art. 17, co. 1, d.lgs. 6 febbraio 2020, n. 4, con la medesima ordinanza possano essere inoltre consentiti, previa approvazione del Capo del Dipartimento della protezione civile, eventuali rimodulazioni del piano degli interventi entro il termine della scadenza della contabilità speciale e nel limite delle risorse ancora disponibili. Ai sensi del comma 2 del medesimo articolo, è altresì disposto che tramite tale ordinanza venga individuata l'autorità autorizzata alla gestione della contabilità speciale, fino alla scadenza della proroga prevista ai sensi dell'art. 27, co. 5., autorizzata a revocare gli interventi pianificati richiamati al co. 1 dell'art. 26 del Codice, che non siano stati aggiudicati entro sei mesi dalla data di scadenza dello stato di emergenza; le somme da tale revoca risultanti possono essere utilizzate per la realizzazione di ulteriori interventi connessi strettamente al superamento dell'emergenza. Infine, la norma dispone altresì che la medesima ordinanza individui le modalità per la prosecuzione degli interventi senza soluzione di continuità, fino al subentro effettivo dell'autorità ordinariamente competente.

<sup>228</sup> Su questo tema specifico si cfr. A. Cardone, *La «normalizzazione» dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, cit., pp. 338 ss.

<sup>229</sup> Per una posizione critica intorno a tali previsioni, cfr. A. Conzutti, *Quandoque bonus dormitat codex? La strana «quiescenza» del consolidato sistema di protezione civile*, cit., pp. 464, che osserva che un tale limite osterebbe ad una corretta gestione della situazione emergenziale, non risultando affatto in sintonia con le esigenze che le ordinanze di protezione civile mirano a realizzare.

<sup>230</sup> Cfr. art. 191, co. 1, d.lgs. n. 152/2006, che subordina il potere in questione al rispetto delle direttive dell'Unione Europea.

Indipendentemente da quanto disposto dalle singole norme attributive del potere, a ben osservare, la ragione per cui l'estensione della capacità derogatoria al diritto unionale debba essere esclusa trova il proprio fondamento nel principio di primazia del diritto dell'Unione, che anche la pubblica amministrazione, e non solo il giudice, è tenuta ad assicurare<sup>231</sup>. In conformità a tale prospettiva, dunque, la possibilità di derogare per ragioni di necessità e urgenza alla disciplina comunitaria, specialmente quella relativa all'affidamento di lavori pubblici e all'acquisizione dei beni e servizi, ampiamente disciplinata dal legislatore europeo, andrebbe rintracciata in via esclusiva nella medesima normativa comunitaria, e non nella disciplina nazionale<sup>232</sup>. A rigor di logica, dunque, la deroga contenuta nel provvedimento potrebbe apparire legittima nella misura in cui la stessa dovesse risultare conforme alle fattispecie derogatorie espressamente previste dalla norma *self-executive*, ovvero dalla norma nazionale di recepimento della norma comunitaria non *self-executive*.

La trattazione della questione non può tuttavia non confrontarsi con la lettura, seppur risalente, contenuta nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 ottobre 2004, adottata a seguito della procedura di infrazione della Commissione europea sul presupposto della violazione, tramite ordinanze di protezione civile, della normativa comunitaria in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture di rilievo comunitario. Come emerge dal parere della Commissione europea, la violazione della normativa comunitaria derivava, tra l'altro, dalla circostanza che i provvedimenti non fossero supportati da una situazione di estrema urgenza in grado di giustificare il ricorso a procedure in deroga della normativa comunitaria. Segnatamente, secondo la Commissione, in alcune delle situazioni emergenziali o di «grande evento», così come dichiarate dal Governo, non era possibile rinvenire i presupposti dell'imprevedibilità e dell'imputabilità allo Stato membro, la cui sussistenza sarebbe stata indefettibile ai fini della legittimità nel ricorso alle procedure di gara difformi dalla normativa comunitaria<sup>233</sup>.

Al fine di presentare un quadro il più possibile coerente sul tema, risulta necessario sviluppare un'interpretazione che risulti dal combinato disposto delle due prospettive. Secondo la prima prospettiva condivisa, come visto, la deroga alla normativa comunitaria risulterebbe legittima esclusivamente nel caso in cui sia conforme alle ipotesi derogatorie già previste da detta normativa. In questi termini, allora, non si tratterebbe di una deroga alla normativa comunitaria, bensì di una conformità alle ipotesi derogatorie

---

<sup>231</sup> Così R. Caranta, *L'urgenza ed il diritto comunitario degli appalti pubblici* (nota a Tar Puglia, sez. II, 25 febbraio 1997, n. 208), in *Urbanistica e Appalti*, 1997, n. 6, pp. 651, che evidenzia come, analogamente al legislatore, anche l'amministrazione pubblica, in forza del principio di primazia del diritto, non possa derogare alla normativa comunitaria. Il corollario di tale principio si sostanzia non solo nel dovere di disapplicazione delle norme in contrasto con il diritto comunitario *self-executing*, ma anche nell'impossibilità, per l'autorità pubblica, di derogare alla legislazione nazionale conforme al dettato comunitario.

<sup>232</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>233</sup> Il parere della Commissione europea richiamato è stato esaminato sulla base del richiamo effettuato dalla direttiva. Un controllo diretto su tale parere motivato, ovvero sul più recente parere motivato relativo alla procedura di infrazione INFR (2008) 4372, non è stato possibile a causa dell'inaccessibilità a tali atti.

normativamente previste dal diritto comunitario. Potrebbe tuttavia apparire illusorio ritenere che la normativa comunitaria sia in grado di prevedere a livello normativo tutte le ipotesi in cui l'applicazione della disciplina generale risulti incompatibile con la circostanza di fatto. In altre parole, sulla base delle riflessioni condivise nella I sezione, tale visione presupporrebbe il disconoscimento della medesima categoria giuridica dell'emergenza.

Se dunque una simile lettura, vista la lontananza ontologica rispetto alla concreta realtà giuridica e fattuale, deve escludersi, l'unica via interpretativa plausibile non può che transitare per la ricongiunzione della medesima con quanto emerso dal parere motivato della Commissione. A partire da tale commistione, allora, si potrebbe ritenere che la pubblica autorità, nell'esercizio del potere *extra ordinem*, risulterebbe legittimata a derogare alla normativa comunitaria nella sola ipotesi in cui non sia possibile ricondurre la fattispecie concreta, considerati i presupposti *supra* richiamati, in alcuna ipotesi derogatoria all'interno del diritto comunitario. A conclusione di tale ragionamento, dunque, non può che constatarsi comunque che, nell'intercettazione dei legittimi margini di deroga al diritto comunitario, lo sforzo ermeneutico possa essere particolarmente gravoso.

#### 1.8. *La gestione delle emergenze ex art. 7, co. 1, lett. b) del Codice di protezione civile*

Tra le nuove previsioni in materia di protezione civile introdotte con il d.lgs. n. 1/2018, particolare interesse destano le disposizioni di cui all'art. 25, co. 11, attraverso cui alle ordinanze di protezione civile *supra* esaminate è stato affiancato un ulteriore strumento giuridico *extra ordinem*, ossia l'istituto delle ordinanze di protezione civile regionali. In specie, ai sensi del comma citato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nell'esercizio delle rispettive potestà legislative, definiscono provvedimenti con finalità analoghe a quelle cui sono preposte le ordinanze di protezione civile in relazione alle emergenze *ex art. 7, co. 1, lett. b)*, da adottarsi in deroga alle disposizioni legislative regionali vigenti, nei limiti e con le modalità indicate nei provvedimenti di cui all'art. 24, co. 7. Per meglio precisare, dunque, sulla base di tali disposizioni, gli enti regionali sono tenuti a definire per via legislativa i contorni di un potere *extra ordinem* di relativa titolarità, con riferimento alle emergenze connesse con eventi calamitosi che, per natura o estensione, comportino l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni e che debbano essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari, per le medesime finalità cui sono predisposte le ordinanze di protezione civile, ossia, in primo luogo, il coordinamento dell'attuazione degli interventi da effettuare.

Osservando la legislazione regionale vigente intervenuta successivamente all'entrata in vigore del Codice<sup>234</sup>, con riferimento a tale aspetto, è possibile dare evidenza di una regolarità tra i diversi ordinamenti regionali. In specie, si può constatare che, diversamente dal modello risultante dal combinato disposto degli artt. 24 e 25 del Codice, la dichiarazione dello stato di emergenza e la titolarità del potere di ordinanza di protezione civile non sono rimessi ad organi differenti. Difatti, secondo le disposizioni regionali esaminate, sia la dichiarazione dello stato di emergenza regionale, la quale perimetra lo stato di eccezione, sia la titolarità delle ordinanze di protezione civile regionali sono rimesse al Presidente della Giunta regionale<sup>235</sup>. Se da un lato può destare perplessità, rispetto a quanto previsto con riferimento alle emergenze *ex art. 7, co. 1, lett. c)*, che la definizione del perimetro entro cui può esercitarsi il potere sia rimessa allo stesso organo titolare del medesimo potere, dall'altro non può ignorarsi il fatto che siffatto modello di amministrazione dell'emergenza si inserisce all'interno di una forma di governo, quella regionale appunto, differente.

Un altro aspetto su cui appare opportuno indirizzare la lente di indagine concerne i limiti cui è subordinato l'esercizio di tale potere, su cui il Codice nulla dispone, ad eccezione fatta dell'indicazione dell'estensione della relativa capacità derogatoria, limitata alla sola legislazione regionale in conformità a quanto disposto dall'art. 25, co. 11, d.lgs. n. 1/2018. Pur nella difformità dell'indicazione formale degli stessi, il legislatore regionale si è per lo più limitato a riportare il complesso di limiti generalmente consolidati nella giurisprudenza in materia di provvedimenti *extra ordinem*, quali il rispetto dei principi generali dell'ordinamento, del testo costituzionale<sup>236</sup>, o della normativa comunitaria<sup>237</sup>. Tuttavia, in diversi casi, il legislatore regionale ha altresì subordinato l'esercizio di tale potere al rispetto delle attribuzioni del Sindaco e delle altre autorità di protezione civile<sup>238</sup>. Nel complesso, comunque, sarebbe stato presumibilmente più opportuno, vista l'alterante incidenza del provvedimento *extra ordinem* sull'ordinamento, che, all'interno delle disposizioni di cui all'art. 25, co. 11, venissero indicati, a garanzia di uniformità, dei limiti comuni a siffatto potere, anche ricalcando quanto previsto con riferimento alle

---

<sup>234</sup> Ai fini dell'analisi, si è tenuto conto delle leggi regionali adottate in materia di protezione civile successivamente all'entrata in vigore del Codice, ovvero delle leggi regionali adottate in precedenza e modificate successivamente a tale termine. In specie, si è tenuto conto delle seguenti l. r.: l. r. 29 dicembre 2021, n. 27, della Regione Lombardia; l.r. 26 Febbraio 2014, n. 2, della Regione Lazio; l.r. 25 giugno 2020, n. 4, della Regione Toscana; l. r. 7 febbraio 2005, n. 1, della Regione Emilia-Romagna; l.r. 1 giugno 2022, n. 13, della Regione Veneto; l.r. 12 dicembre 2019, n. 53, della Regione Puglia; l.r. 24 febbraio 2023, n. 9, della Regione Calabria.

<sup>235</sup> Nel caso della l.r. 24 febbraio 2023, n. 9, della Regione Calabria, tuttavia, la dichiarazione dello stato di emergenza regionale è effettuata dal Presidente della Giunta regionale a seguito di una valutazione speditiva svolta dal Dipartimento regionale di protezione civile sulla base dei dati e delle informazioni disponibili.

<sup>236</sup> Cfr., a titolo esemplificativo, art. 15, co. 3, lett. a), l. r. 26 febbraio 2014, n. 2, della Regione Lazio.

<sup>237</sup> Cfr., a titolo esemplificativo, art. 21, co. 3, l. r. 29 dicembre 2021, n. 27, della Regione Lombardia.

<sup>238</sup> Così: art. 15, co. 3, lett. a), l. r. 26 febbraio 2014, n. 2, della Regione Lazio; art. 8, co. 2, lett. a), l. r. 7 febbraio 2005, n. 1 della Regione Emilia-Romagna; art. 15, co. 3, lett. b) l. r. 1 giugno 2022, n. 13, della Regione Veneto; art. 9, co. 3, l. r. 12 dicembre 2019, n. 53, della Regione Puglia.

ordinanze di protezione civile *ex art. 25, co. 1, come*, a titolo esemplificativo, l'obbligo di espressa indicazione delle norme derogate dal provvedimento<sup>239</sup>.

Intorno a tale punto, invece, il legislatore ha disposto la subordinazione dell'adozione di tali ordinanze al rispetto dei limiti e delle modalità contenute all'interno dei provvedimenti di cui all'art. 24, co. 7, del Codice, non senza suscitare perplessità interpretative. In altri termini, secondo tali disposizioni, l'adozione di tali provvedimenti dovrebbe conformarsi a quanto disposto dalle direttive *ex art. 15* disciplinanti le procedure istruttorie propedeutiche all'adozione dello stato di emergenza di rilievo nazionale e i relativi adempimenti di competenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome e del Capo del Dipartimento della protezione civile, e dunque ad atti relativi ad un'altra categoria di eventi emergenziali e, in ogni caso, riferiti alla deliberazione dello stato di emergenza e non specificatamente all'ordinanza di protezione civile. Secondo una possibile linea interpretativa di tali disposizioni, si potrebbe ritenere che, in conformità a tali disposizioni, nell'adozione delle ordinanze di protezione civile, la deliberazione di stato di emergenza *ex art. 7, co. 1, lett. b)* ad esse presupposta, sia informata ad oneri istruttori analoghi a quelli che gravano con riferimento alla deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale.

#### *1.9 La funzione di amministrazione dell'emergenza: considerazioni conclusive circa le criticità dei relativi istituti giuridici*

La ricostruzione analitica qui elaborata delle due famiglie di istituti giuridici che connotano la funzione di amministrazione dell'emergenza, ovverosia il complesso dei polimorfi poteri di ordinanza *extra ordinem* e i poteri straordinari di protezione civile, consente di dare evidenza di talune tendenze comuni e di condividere intorno ad esse delle riflessioni conclusive.

In primo luogo, a partire da una prospettiva diacronica, non possono non riconoscersi le conquiste dello Stato di diritto rispetto all'emergenza giuridica<sup>240</sup>. Prendendo in prestito un'efficace espressione che ha avuto la sua gestazione nella riflessione dottrinale, si potrebbe sostenere che l'ordinamento abbia assistito ad una progressiva normalizzazione dello stato d'eccezione conservativo. Per meglio precisare, si è lentamente affermata una depurazione di tali istituti dei relativi aspetti più intrinsecamente eversivi e

---

<sup>239</sup> Sul punto, difatti, si condivide quanto osservato da G. Razzano, *Il Codice di protezione civile e il suo decreto correttivo, fra emergenze e rientro nell'ordinario*, pp. 11, che ha osservato che il legislatore delegato statale, essendosi basato sul presupposto che quanto previsto all'interno del Codice fosse espressione dei principi fondamentali della materia «*protezione civile*», ben avrebbe potuto prevedere limiti, anch'essi fondamentali, all'esercizio del potere di ordinanza di protezione civile regionale.

<sup>240</sup> Così, in particolare, S. Cassese, *I paradossi dell'emergenza*, in AA. VV., *Il diritto amministrativo dell'emergenza. Annuario 2005* (Associazione dei professori di diritto amministrativo), cit., pp. 222, che ravvisa tali conquiste segnatamente nella definizione della titolarità del potere di dichiarare l'emergenza, dei presupposti, della forma, della durata e degli effetti dell'esercizio del potere e nell'individuazione dei soggetti deputati al controllo dell'esercizio del potere di emergenza.

una più coerente riconduzione degli stessi all'interno dell'ordinamento costituzionale<sup>241</sup>. Ciò va certamente constatato con riferimento ai poteri straordinari di protezione civile, che, a partire dalla l. n. 225/1992 e più recentemente con il d.lgs. n. 1/2018, hanno trovato una propria organica razionalizzazione, ma anche relativamente al complesso di limiti cui è sottoposto al potere di ordinanza *extra ordinem*, gradualmente riconosciuti dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa e dal legislatore all'interno delle norme attributive di siffatti poteri.

Nel complesso, tuttavia, non può non rilevarsi come si siano osservate, in taluni casi, forme di deviazione da tale processo di normalizzazione, o comunque come continuino a persistere criticità che incidono in senso negativo sul processo medesimo. Nel primo caso, si potrebbero a titolo esemplificativo ricordare quelle ipotesi di dilatazione della nozione di emergenza e di estensione dei presupposti legittimanti l'esercizio di poteri *extra ordinem*, che nel corso del capitolo sono state richiamate. Si è trattato in specie di deviazioni che ben riflettevano lo spirito di sfiducia di cui l'ordinamento era permeato nella convinzione di un'incapacità endemica dell'apparato amministrativo di governare la complessità nell'ordinarietà<sup>242</sup>. In tale contesto normativo, pertanto, lo stato di eccezione conservativo diveniva lo strumento attraverso cui poter superare le tortuosità procedimentali<sup>243</sup>, a tal punto da aver portato a ritenere che, parafrasando Friedrich Nietzsche, la necessità fosse, per la volontà di potenza, solo una parola, a voler indicare come l'emergenza venisse agevolmente evocata al solo fine di accedere a maggiori porzioni di potere<sup>244</sup>. E comunque, anche quando l'attivazione dell'emergenza giuridica si traduceva in una sostituzione ad opera delle c.d. *amministrazioni parallele* (dell'emergenza)<sup>245</sup>, rimaneva dominante la percezione di ciò come una forma di privilegio piuttosto che una *deminutio capitis*<sup>246</sup>.

Se, come visto, intorno a tale deviazione è stato posto parzialmente rimedio dalla giurisprudenza costituzionale e dal legislatore, non può negarsi la permanenza di ulteriori forme di criticità intorno agli istituti giuridici esaminati. Tra di esse, sicuramente va annoverata la frequente scelta da parte del

---

<sup>241</sup> A. Cardone, *La «normalizzazione» dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, cit., pp. 349. Tra i contributi più recenti che intendono siffatta espressione in questi termini, si ricorda F. Giglioni, *Il ruolo della protezione civile nelle emergenze co-gestite: l'esperienza della pandemia*, in G. C. Feroni, M. Morisi (a cura di), *Il governo delle nuove emergenze. La Protezione civile in tempo di Covid*, cit., pp. 108. Sempre tra i contributi recenti, che, diversamente, intendono l'espressione come una forma di distorsione nel richiamo alla nozione di emergenza al fine di regolare situazioni ordinarie attraverso strumenti *extra ordinem*, si cfr. G. Tropea, *Potere di ordinanza, normalizzazione dell'emergenza e trasformazioni dell'ordinamento*, in *Diritto Amministrativo*, 2021, fasc. 4, pp. 885 ss.

<sup>242</sup> Così nello specifico F. Salvia, *Il diritto amministrativo e l'emergenza derivante da cause e fattori interni all'amministrazioni*, in AA. VV., *Il diritto amministrativo dell'emergenza. Annuario 2005* (Associazione dei professori di diritto amministrativo), cit., pp. 100.

<sup>243</sup> Così *ex multis* M. Gnes, *I limiti del potere d'urgenza*, cit., pp. 641 ss. e G. Razzano, *Il Codice di protezione civile e il suo decreto correttivo, fra emergenze e rientro nell'ordinario*, cit., pp. 4.

<sup>244</sup> G. Marazzita, *Il conflitto tra autorità e regole: il caso del potere di ordinanza*, in *Rivista AIC*, 2010, fasc. 4, pp. 43

<sup>245</sup> L'espressione è ripresa dall'intervento di S. Raimondi all'interno di AA. VV., *Il diritto amministrativo dell'emergenza. Annuario 2005* (Associazione dei professori di diritto amministrativo), cit., pp. 217, utilizzata per riferirsi alle amministrazioni commissariali che si affiancavano alle amministrazioni ordinarie.

<sup>246</sup> F. Salvia, *Il diritto amministrativo e l'emergenza derivante da cause e fattori interni all'amministrazioni*, cit., pp. 97.

regolatore di governare l'emergenza per mezzo di appositi decreti-legge, edificando un sistema parallelo nell'ambito del quale il Governo ricorre indifferenziatamente a questi ultimi ovvero alle ordinanze di necessità, secondo valutazioni di convenienza<sup>247</sup>. In altri casi, invece, il sistema in questione da parallelo è andato ad assumere una forma intrecciata risultante dalle reciproche contaminazioni tra le relative disposizioni, come nel caso di ordinanze qualificate come attuative di precedenti decreti-legge, di ordinanze che derogano espressamente disposizioni di decreti-legge, di decreti-legge che rimandano ad interventi derogatori da parte di ordinanze, di decreti-legge che modulano gli effetti delle ordinanze, di ordinanze che hanno prorogato termini stabiliti da precedenti decreti-legge, oppure persino di decreti-legge in deroga ad ordinanze in deroga<sup>248</sup>.

Un ulteriore aspetto critico, in questo caso riconducibile alla mancanza di un riordino legislativo, attiene all'assenza di un coordinamento tra le diverse norme attributive del potere di ordinanza *extra ordinem* esaminate nella I sezione e i poteri straordinari di protezione civile di cui alla II sezione del presente capitolo. A ben osservare, si tratta di un punto di criticità di cui l'emergenza epidemiologica da Covid-19 ha dato ampiamente evidenza, con il simultaneo concorso di una pluralità di autorità nella sovente disomogenea amministrazione della medesima fattispecie emergenziale attraverso l'esercizio di differenti poteri *extra ordinem*<sup>249</sup>.

Al di là delle criticità appena richiamate, lungo il solco della trattazione sviluppata all'interno di questo capitolo, si è ampiamente fatto riferimento all'insieme delle alteranti incidenze che l'impiego di tali strumenti comporta a livello ordinamentale, ricadendo in senso negativo sul corredo di garanzie ordinariamente preposte dinanzi all'esercizio del pubblico potere. A differenza dei profili critici appena richiamati, tuttavia, siffatte incidenze, che, pur con le dovute approssimazione, possono sintetizzarsi come il risultato della 'dequotazione' del principio di legalità nell'emergenza<sup>250</sup>, non possono che interpretarsi come l'ineludibile ricaduta necessitata dall'amministrazione dell'emergenza. In altre parole, si tratterebbe di conseguenze giuridiche inevitabilmente risultanti da quel processo di adattamento alla situazione concreta reso possibile dalla flessibilità del diritto<sup>251</sup>. Ponendo la questione in questi termini,

---

<sup>247</sup> C. Pinelli, *Un sistema parallelo. Decreti-legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, in *Diritto Pubblico*, 2009, fasc. 2, pp. 337-338. Intorno a ciò, si v. l'accurato lavoro di G. M. Palamoni, *Potere amministrativo d'emergenza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, che a partire dall'analisi di tre casi in cui si è provveduto all'edificazione di simili sistemi paralleli, ossia il caso del sisma del Centro Italia, del crollo del viadotto Polcevera e dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, compie lo sforzo di individuare gli elementi di convergenza che consentano una chiave di lettura unitaria del potere amministrativo d'emergenza.

<sup>248</sup> Tali esempi derivano dall'utile indagine sviluppata da A. Arcuri, *Il governo delle emergenze: i rapporti tra decreti-legge e ordinanze di protezione civile dal terremoto de L'Aquila al crollo del ponte Morandi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, fasc. 2, pp. 1 ss.

<sup>249</sup> Tale punto di criticità è altresì condiviso da F. Giglioni, *Il contributo del diritto al governo delle emergenze*, in G. Caravale, S. Ceccanti, L. Frosina, P. Piciacchia, A. Zei, (a cura di), *Scritti in onore di Fulco Lancaster. Volume primo*, Napoli, Jovene, 2022, pp. 621. Sul tema poi, si rinvia ai riferimenti bibliografici riportati nella nota n. 146.

<sup>250</sup> L'espressione, come visto, è ripresa da M. Ramajoli, *Potere di ordinanza e Stato di diritto*, cit., pp. 743.

<sup>251</sup> L'identificazione dell'emergenza in questi termini è ripresa da A. Fioritto, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, cit., pp. 239



allora, può ritenersi che, rispetto a tali intrinseci profili di criticità, la via per un relativo ‘superamento’ non possa che transitare per il contenimento del verificarsi dell’ipotesi emergenziale, ovvero, più correttamente e realisticamente, per la limitazione dell’ipotesi in cui il verificarsi di un evento assuma connotati tali da configurarsi come un’emergenza, così come intesa all’interno di questo capitolo. Rispetto a tale fine, allora, la lente di indagine va indirizzata verso un piano differente, sul quale convivono i diversi elementi che compongono il rischio relativo al singolo fenomeno, ossia la pericolosità, l’esposizione, la vulnerabilità e la capacità. La limitazione della possibilità che un evento possa assumere un ‘volto’ emergenziale passa dunque attraverso il complesso di interventi che incidono su siffatti elementi, riconducibili all’ulteriore funzione che interviene in una fase precedente al verificarsi dell’evento e che si manterrebbe distinta dalla funzione di amministrazione dell’emergenza che appunto si compone delle «*valvole di sicurezza*» produttrici di siffatti effetti alteranti che in questa sede sono state esaminate<sup>252</sup>. La conduzione di un’indagine circa l’esistenza effettiva nell’ordinamento delle condizioni idonee per l’esercizio di tale funzione che interviene sugli elementi di rischio relativi ai diversi fenomeni appare dunque un’operazione imprescindibile, che si avrà cura di sviluppare nel prossimo capitolo.

---

<sup>252</sup> L’espressione, come visto, è ripresa da M.S. Giannini, *Lezioni di diritto amministrativo*, cit., pp. 102.

## CAPITOLO II - LA FUNZIONE DI AMMINISTRAZIONE DEI RISCHI: IL CONTESTO, LE ATTIVITÀ E GLI STRUMENTI GIURIDICI

### 2.1 *Il quadro regolatorio in materia di riduzione del rischio di calamità e di adattamento ai cambiamenti climatici*

Nell'intento di proseguire l'analisi al fine di indagare intorno ad una possibile funzione preposta alla limitazione delle ipotesi in cui il verificarsi di un evento assuma i connotati emergenziali, esaminandone i relativi caratteri, ovvero le attività e gli strumenti giuridici ad essa riconnessi, appare necessario allargare lo sguardo e analizzare il contesto ordinamentale in cui la stessa si ritiene possa prendere forma. In particolare, occorre preliminarmente interrogarsi sui concreti obiettivi che l'ordinamento si propone di perseguire, rispetto al cui conseguimento tale funzione sarebbe preposta.

Relativamente al tema di nostro interesse, ormai da diversi decenni si è affermato a livello internazionale un paradigma di ordine differente con riferimento al governo delle calamità, ovvero sia quello della riduzione del rischio di calamità, che trova la sua consacrazione nel Quadro di Riferimento di Sendai per la Riduzione del Rischio di Disastri 2015-2030, quale accordo internazionale adottato in occasione della Terza Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite<sup>1</sup>. L'accordo costituisce l'esito di un lento percorso che trova il proprio embrione normativo in una serie di risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite adottate a partire dagli anni '60 in risposta ad eventi calamitosi di particolare gravità<sup>2</sup>, espressione di un crescente interesse delle Nazioni Unite intorno al tema, che, negli anni successivi, è stato istituzionalizzato con la creazione del United Nations Disaster Relief Office (UNDRO)<sup>3</sup>. Nel periodo successivo e, in specie, nel decennio 1990-1999, si è assistito a significativi avanzamenti nella regolazione della riduzione del rischio delle calamità, seppur l'attenzione prevalente rimaneva concentrata nella predisposizione di accordi di cooperazione in relazione a misure di soccorso e assistenza<sup>4</sup>, che sono culminati nella Strategia Internazionale di Riduzione dei Disastri e nell'istituzione dell'Ufficio delle

---

<sup>1</sup> Si tratta della Terza Conferenza delle Nazioni Unite sulla Riduzione del Rischio di Disastri tenutasi tra il 14 e il 18 marzo 2015 in Giappone, a Sendai.

<sup>2</sup> Tra di esse si ricordano la Ris. 1753, 5 ottobre 1962, la Ris. 1882, 14 ottobre 1963, la Ris. 2034, 7 dicembre 1965, la Ris. 2378, 23 ottobre 1968.

<sup>3</sup> Il United Nations Disaster Relief Office (UNDRO) era stato istituito con la risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite n. 2816, 14 dicembre 1971, ed era preposto *inter alia* alla promozione di studi finalizzati alla prevenzione, al controllo e alla previsione di calamità naturali, all'assistenza alle autorità governative nella predisposizione di piani pre-calamità, etc.

<sup>4</sup> Così M. Aronsson-Storrier, *Exploring the Foundations: The Principles of Prevention, Mitigation, and Preparedness in International Law*, in K. L. H. Samuel, M. Aronsson-Storrier, K. Nakjavani Bookmiller (a cura di), *The Cambridge Handbook of Disaster Risk Reduction and International Law*, Cambridge University Press, 2019, pp. 59

Nazioni Unite per la Riduzione dei Disastri (UNISDR)<sup>5</sup>. A seguito di ciò, al fine di dare ulteriore impulso a tali iniziative, nel 2005 si è provveduto ad approvare il Quadro d’Azione di Hyogo 2005-2015<sup>6</sup>, quale strumento che ha contribuito a rafforzare la consapevolezza pubblica e istituzionale sul tema, ad innescarne l’impegno politico, nonché a focalizzare e catalizzare le azioni degli *stakeholder* a diversi livelli<sup>7</sup>.

Su siffatto sfondo<sup>8</sup> è stato dunque approvato il Quadro di Riferimento di Sendai per la Riduzione del Rischio di Disastri 2015-2030. L’accordo individua un percorso condiviso a livello globale il cui nucleo risiede nella gestione del rischio di calamità, che si è sostituito al precedente approccio limitato alla gestione delle calamità. Il risultato che l’accordo si propone di conseguire, difatti, consisterebbe nella sostanziale riduzione del rischio di disastri e della perdita di vite, di mezzi di sussistenza e di salute, ovvero di risorse economiche, fisiche, sociali, culturali e ambientali appartenenti a persone, soggetti economici, comunità e Stati<sup>9</sup>. Rispetto a tale risultato atteso, l’obiettivo viene quindi individuato nella prevenzione di nuovi rischi di disastri e nella riduzione di quelli esistenti tramite l’implementazione di misure integrate e inclusive di diverso tipo, tra cui di carattere giuridico, che prevengano e riducano l’esposizione al pericolo e la vulnerabilità alle catastrofi, che aumentino la preparazione alla risposta e alla fase di recupero e, quindi, che rafforzino la resilienza<sup>10</sup>.

Rispetto ai risultati e agli obiettivi attesi appena richiamati, nell’accordo sono altresì individuati i target globali, i principi guida dell’azione, ovvero le aree prioritarie rispetto alle quali focalizzare l’azione degli Stati. Al di là dei profili di maggiore dettaglio, per cui si rinvia ad altri approfondimenti dottrinali<sup>11</sup>, rispetto all’analisi che si intende sviluppare in questa sede va constatato come l’accordo *de quo* abbia

---

<sup>5</sup> L’UNISDR è stato istituito con la Ris. 56/195 dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite al fine di facilitare l’attuazione della *Strategia Internazionale per la Riduzione dei Disastri*, con la funzione diventare un punto focale del sistema delle Nazioni Unite per il coordinamento della riduzione dei disastri e di assicurare sinergie tra le attività di riduzione dei disastri del sistema delle Nazioni Unite e delle organizzazioni regionali e le attività in campo socio-economico e umanitario. Coerentemente con l’evoluzione di cui si stanno ricostruendo i principali passaggi, l’attuale denominazione dell’Ufficio è ora ‘Ufficio delle Nazioni Unite per la Riduzione del Rischio di Disastri’ (UNDRR).

<sup>6</sup> Il Quadro d’Azione di Hyogo 2005-2015 è stato approvato con la Ris. 60/195 dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

<sup>7</sup> Tali rilievi circa il contributo del Quadro d’Azione di Hyogo sono stati ripresi dal punto n. 3 del Preambolo del Quadro di Riferimento di Sendai per la Riduzione del Rischio di Disastri 2015-2030.

<sup>8</sup> Per una più completa ricostruzione storica intorno al Quadro di Riferimento di Sendai per la Riduzione del Rischio di Disastri 2015-2030, si rinvia in particolare al contributo di M. Aronsson-Storrier, *Exploring the Foundations: The Principles of Prevention, Mitigation, and Preparedness in International Law*, in K. L. H. Samuel, M. Aronsson-Storrier, K. Nakjavani Bookmiller (a cura di), *The Cambridge Handbook of Disaster Risk Reduction and International Law*, cit., pp. 57 ss.

<sup>9</sup> Cfr. punto n. 16 della II parte del Quadro di Riferimento di Sendai per la Riduzione del Rischio di Disastri 2015-2030.

<sup>10</sup> Cfr. punto n. 17 della II parte del Quadro di Riferimento di Sendai per la Riduzione del Rischio di Disastri 2015-2030. Riprendendo il lessico condiviso nell’ambito del Quadro di di Riferimento di Sendai, per resilienza si intenderebbe la capacità di un sistema, di una comunità o di una società esposta ai pericoli di resistere, assorbire, accogliere, adattarsi, trasformare e recuperare dagli effetti di un pericolo in modo tempestivo ed efficiente, anche attraverso la conservazione e il ripristino delle strutture e delle funzioni di base essenziali per mezzo di una gestione del rischio.

<sup>11</sup> Si vedano i riferimenti bibliografici indicati *infra* nella **nota n. 57**.

contribuito all'individuazione di un comune paradigma regolativo dalla differente fisionomia, che non pone al centro la gestione della calamità in sé, bensì la riduzione del rischio del verificarsi della medesima, la cui responsabilità primaria, coerentemente con i principi guida che risultano dall'accordo, graverebbe sui singoli Stati (punto n. 19 lett. a), parte II)<sup>12</sup>.

A ben osservare, dunque, condividendo una simile prospettiva regolatoria, le responsabilità relative all'amministrazione delle calamità non si esaurirebbero nella mera gestione dell'evento, rispetto alla quale sono stati tradizionalmente preposti i poteri esaminati nel precedente capitolo, ma si estenderebbero anche con riferimento ad ulteriori dimensioni dell'amministrazione medesima. Per meglio comprendere quali siano siffatte dimensioni, occorre allora avvicinare la lente di indagine, recuperando le premesse definitorie già esplicitate all'inizio di questo lavoro che in questa sede si condividono<sup>13</sup>.

Ebbene, il rischio di calamità andrebbe inteso come la misura delle potenziali perdite di vite umane, lesioni, ovvero distruzione o danneggiamento di beni, che possano verificarsi in un sistema, in una società o in una comunità in un periodo temporale di riferimento, che viene determinato in modo probabilistico come una funzione della pericolosità, dell'esposizione, della vulnerabilità e della capacità rispetto all'evento. Condividendo il medesimo lessico, la pericolosità si riferirebbe alla probabilità di occorrenza di un evento avverso potenzialmente dannoso di origine naturale o antropica, nella relativa intensità o magnitudine. Diversamente, l'esposizione andrebbe intesa come l'ammontare di elementi che risultano collocati in una determinata area di pericolosità, ovverosia *inter alia* persone, abitazioni, infrastrutture, capacità produttive, etc. Infine, mentre la vulnerabilità si riferirebbe all'insieme dei fattori o processi fisici, economici, sociali e ambientali che possono incrementare la suscettibilità all'impatto del potenziale evento di individui, comunità, beni o sistemi, e quindi esprimerebbe la relazione tra l'intensità dell'evento avverso, le caratteristiche dell'elemento a rischio che ne condizionano il comportamento e la misura del danno conseguente all'evento, le capacità andrebbero intese come la combinazione di punti di forza, attributi e risorse disponibili all'interno di un'organizzazione, di una comunità o sistema sociale funzionali alla protezione dall'evento calamitoso.

---

<sup>12</sup> Come anche messo in luce da M. Eburn, A. Collins, K. da Costa, *Recognising Limits of International Law in Disaster Risk Reduction as Problem and Solution*, in K. L. H. Samuel, M. Aronsson-Storrer, K. Nakjavani Bookmiller (a cura di), *The Cambridge Handbook of Disaster Risk Reduction and International Law*, cit., pp. 111 ss., nell'ambito di una visione condivisa offerta dal Quadro di Riferimento di Sendai, che, seppur non priva di valore normativo, non comporta specifici obblighi giuridici, la regolazione nazionale mantiene un ruolo essenziale nello sviluppo di misure di riduzione del rischio di calamità ai fini di una traduzione operativa di quanto espresso all'interno del Quadro di Riferimento di Sendai. Sul punto, si veda altresì S. C. Breau, *Responses by states*, in S. C. Breau, K. L. H. Samuel, *Research Handbook on Disasters and International Law*, Edward Elgar Publishing, 2016, pp. 73 ss. e M. Aronsson-Storrer, *Sendai five years on: Reflections on the role of international law in the creation and reduction of disaster risk*, in *International Journal of Disaster Risk Science*, 2020, n. 11.2, pp. 232 ss.

<sup>13</sup> Il lessico è in particolare ripreso P. Versace, G. Zuccaro, D. Albarello, G. Scarascia Mugnozza, *Natural and anthropogenic risks: proposal for an interdisciplinary glossary*, in *Italian Journal of Engineering Geology and Environment*, 2023, n. 1, pp. 5 ss., che comunque non appare affatto distante da quello condiviso nell'ambito dell'Accordo.

Rispetto ad un simile mutamento di paradigma, chiaramente, il ruolo del diritto non può che risultarne condizionato. Nell'ambito del Quadro di Riferimento di Sendai viene infatti auspicata un'integrazione della riduzione del rischio di calamità internamente e trasversalmente a tutti i settori, revisionando e promuovendo lo sviluppo e la coerenza degli assetti normativi ai fini di una puntuale definizione dei ruoli e delle responsabilità, sia degli attori pubblici che privati. Tra i diversi settori interessati, viene ricordato *inter alia* l'indirizzamento del rischio di calamità rispetto a servizi e infrastrutture pubbliche e private, la promozione e il finanziamento di incentivi per attività finalizzate alla riduzione del rischio sostenute dai singoli, famiglie e comunità, gli interventi di aumento della consapevolezza pubblica intorno al tema, l'attivazione di strutture di coordinamento ed organizzative<sup>14</sup>, ovvero l'attivazione di meccanismi ed incentivi idonei ad assicurare un elevato livello di conformità delle disposizioni esistenti in merito alle norme di settore e alle regolamentazioni concernenti l'innalzamento dei livelli di sicurezza<sup>15</sup>.

Rispetto a determinate aree di rischio, come quelle che in questa sede sono tenute in considerazione, l'obiettivo di cui ne sono stati appena ricostruiti i relativi tratti appare tutt'altro che isolato. A ben osservare, difatti, in suddette aree la riduzione del rischio di calamità conviverebbe con un ulteriore obiettivo che si è progressivamente affermato a livello internazionale e, successivamente, nell'ordinamento eurounitario e nazionale. Il riferimento è all'obiettivo di adattamento ai cambiamenti climatici, intendendo con esso, seguendo la lettura condivisa dall'IPCC, il processo di 'aggiustamento' al clima attuale o previsto e ai relativi effetti, al fine di contenere i potenziali danni, ovvero di sfruttare le opportunità benefiche da ciò derivanti<sup>16</sup>. Nell'ambito dello studio qui proposto, l'adattamento

---

<sup>14</sup> Così il punto n. 27(a) della Priorità 2 del Quadro di Riferimento di Sendai per la Riduzione del Rischio di Disastri 2015-2030.

<sup>15</sup> Così nel punto 27 (d), riferendosi tra l'altro alle regolamentazioni relative all'utilizzo del suolo, alla pianificazione urbana, alle norme tecniche per le costruzioni, alla gestione dell'ambiente e delle risorse e agli standard di sicurezza e di salute.

<sup>16</sup> La definizione è in particolare ripresa dal contributo del III Gruppo di Lavoro al Sesto Rapporto di Valutazione dell'IPCC (R. Ara Begum, R. Lempert, E. Ali, T.A. Benjaminsen, T. Bernauer, W. Cramer, X. Cui, K. Mach, G. Nagy, N.C. Stenseth, R. Sukumar, P. Wester, *Point of Departure and Key Concepts*, in H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Lösche, V. Möller, A. Okem, B. Rama (a cura di), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, 2022, pp. 134). Nel lessico utilizzato all'interno del rapporto, il concetto ha altresì un ventaglio di sfumature finalizzate a precisare le specificità che tali processi possono assumere. Tra di esse, a titolo esemplificativo, si ricorda la distinzione tra i processi di adattamento di tipo incrementale, nell'ambito dei quali viene mantenuta l'essenza e l'integrità di un sistema o di un processo ad una determinata scala, e dunque come un'estensione delle azioni e dei comportamenti già preposti alla riduzione delle perdite o all'aumento dei benefici derivanti dalle variazioni naturali di eventi climatici e meteorologici estremi, e l'adattamento trasformativo, quale insieme di processi attraverso cui vengono modificati gli attributi fondamentali di un sistema socio-ecologico in previsione dei cambiamenti climatici e dei relativi impatti. Per una completa indicazione di dette sfumature si veda V. Möller, R. van Diemen, J.B.R. Matthews, C. Méndez, S. Semenov, J.S. Fuglestedt, A. Reisinger (a cura di), *Annex II: Glossary*, in H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Lösche, V. Möller, A. Okem, B. Rama (a cura di), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation*

assumerebbe rilevanza nella misura in cui, come constatato, nell'attuale contesto dei cambiamenti climatici, i rischi relativi ai fenomeni qui di interesse, in ragione della variabilità associata ai c.d. *climatic impact drivers*<sup>17</sup>, possono risultarne condizionati. In tale prospettiva, allora, siffatti processi di adattamento contribuiscono ad offrire una risposta ai rischi in parola, così come risultano dalla variabile interazione dinamica tra i c.d. *climate-related hazard*<sup>18</sup>, l'esposizione e la vulnerabilità di un sistema, incidendo, in particolare, su queste due ultime componenti<sup>19</sup>.

A differenza delle politiche di mitigazione ai cambiamenti climatici, tuttavia, l'adattamento è divenuto oggetto di interesse per il regolatore solo in tempi più recenti. La tardiva comparsa del tema nel dibattito internazionale, come osservato, fu dovuta ad una diffusa esitazione nel tenere in considerazione tale ulteriore risposta al cambiamento climatico. Ciò risultava tra l'altro da un eccesso di fiducia nel progresso tecnico-scientifico nella predisposizione di soluzioni all'eccesso di gas serra nell'atmosfera, ovvero dall'identificazione di tali politiche come espressione di disfattismo, in ragione del timore che l'adozione di misure in tale direzione potesse attenuare gli sforzi diretti a promuovere politiche di mitigazione<sup>20</sup>. Nonostante ciò, l'adozione di misure finalizzate ad un tale obiettivo era stata inserita tra gli obblighi gravanti le Parti sottoscriventi la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici<sup>21</sup>, pur non essendo stata qualificata come obiettivo ultimo della Convenzione medesima, che, a norma dell'art. 2 della stessa, veniva piuttosto identificato nella stabilizzazione delle concentrazioni di gas ad effetto serra nell'atmosfera ad un livello tale che fosse esclusa qualsiasi pericolosa interferenza delle

---

*and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, cit., pp. 2898.

<sup>17</sup> In conformità al lessico utilizzato nel contributo del I Gruppo di Lavoro al XI Rapporto, per c.d. *climatic impact drivers* si intendono le condizioni fisiche del sistema climatico che influenzano un elemento del sistema sociale o degli ecosistemi. Gli stessi, insieme alla relativa variazione possono risultare dannosi, benefici, neutri o una combinazione di ciò, condizionatamente alla tolleranza del sistema. Così in J.B.R. Matthews, V. Möller, R. van Diemen, J.S. Fuglestedt, V. Masson-Delmotte, C. Méndez, S. Semenov, A. Reisinger (a cura di), *Annex VII: Glossary*, in V. Masson-Delmotte, P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu, and B. Zhou (a cura di), *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2021, pp. 2224.

<sup>18</sup> Si tratta dei pericoli che sono associati alle condizioni fisiche del sistema climatico.

<sup>19</sup> Così in H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, M. Tignor, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Lösckke, V. Möller, A. Okem (a cura di), *Summary for Policymakers*, in H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Lösckke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (a cura di), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, cit., pp. 5 ss.

<sup>20</sup> Così S. Nesper, *L'adattamento al cambiamento climatico: breve storia di un successo e di una sconfitta*, in *Riv. giur. ambiente*, 2018, n. 1, pp. 29 ss., che, sul tema, richiama diversi contributi offerti dalla riflessione dottrinale straniera, tra cui la ricostruzione di E. Lisa F. Schippers, *Conceptual History of Adaptation in the UNFCCC Process*, in *Review of European Community & International Environmental Law*, n. 15.1, 2006, pp. 82 ss.

<sup>21</sup> Cfr. in particolare le previsioni contenute nell'art. 4, par. 1, lett. e), f), g), h), i), ovvero i par. 4 e 5 del medesimo articolo della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici.

attività umane sul sistema climatico. Nell'ambito di siffatto quadro<sup>22</sup>, anche grazie al contributo dei successivi rapporti dell'IPCC con i quali era stato constatato che, per taluni impatti, l'adattamento costituisce l'unica risposta possibile<sup>23</sup>, nei successivi anni sono stati fatti passi in avanti. Tra i passaggi più significativi possono ricordarsi, a titolo esemplificativo, l'istituzione del c.d. *Adaptation Fund* nel 2005, anche se previsto già dai *Marrakech Agreements* del 2001 stipulati in occasione della COP7<sup>24</sup>, ovvero l'istituzione della *Adaptation Committee* nel 2010, in conformità al c.d. *Cancùn Adaptation Framework*<sup>25</sup>.

Nella lenta affermazione dell'adattamento come obiettivo condiviso, un significativo punto di svolta va individuato nell'approvazione dell'Accordo di Parigi, raggiunto il 12 dicembre 2015 nell'ambito della COP-21. Invero, con tale trattato, l'adattamento è stato annoverato tra gli obiettivi cui l'accordo sarebbe stato preposto, insieme alle misure di mitigazione. A norma dell'art. 2, par. 1, lett. b), l'accordo mirerebbe a rafforzare la risposta mondiale alla minaccia posta dai cambiamenti climatici anche aumentando la capacità di adattamento ai relativi effetti negativi e promuovendo la resilienza climatica<sup>26</sup> e lo sviluppo a basse emissioni di gas a effetto serra, con modalità che non minaccino la produzione alimentare. Rispetto al Protocollo di Kyoto, nell'ambito del quale l'adattamento assumeva un rilievo incidentale<sup>27</sup>, l'Accordo di Parigi, in conformità al relativo art. 7, viene ora qualificato come un comune obiettivo mondiale, consistente nel miglioramento della capacità in tal senso, del rafforzamento della resilienza e nella riduzione della vulnerabilità ai cambiamenti climatici, al fine di contribuire allo sviluppo sostenibile e di assicurare un'adeguata risposta in materia nell'ambito dell'obiettivo relativo alla

---

<sup>22</sup> Per un approfondimento circa l'interesse della comunità internazionale sul tema si cfr. J. Verschuuren, *Climate change adaptation under the United Nations Framework Convention on Climate Change and related documents*, in *Research Handbook on Climate Change Adaptation Law*, Edward Elgar Publishing, 2022, pp. 14-30, che ha sottolineato come il dibattito internazionale nel quadro giuridico definito dalla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e dal Protocollo di Kyoto sull'adattamento si fosse prevalentemente concentrato intorno alla distribuzione dei fondi per i Paesi in via di sviluppo per il finanziamento di misure di adattamento. Sullo stesso tema si cfr. altresì la ricostruzione offerta da G. G. Nucera, *Le misure di adattamento al cambiamento climatico tra obblighi internazionali e tutela dei diritti umani*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, pp. 125 ss.

<sup>23</sup> Così, come ricordato da J. Verschuuren, *Climate change adaptation under the United Nations Framework Convention on Climate Change and related documents*, cit., pp. 29, nel IV Rapporto di Valutazione dell'IPCC del 2007.

<sup>24</sup> Il fondo aveva in particolare la finalità di offrire un supporto finanziario ai progetti e ai programmi in materia di adattamento nei Paesi in via di sviluppo che erano parti del Protocollo di Kyoto.

<sup>25</sup> La Commissione in parola aveva in particolare la finalità di promuovere l'attuazione di un'azione più incisiva sull'adattamento, fornendo supporto tecnico-scientifico, rafforzando la condivisione di conoscenze e promuovendo la sinergia tra le parti.

<sup>26</sup> Anche nell'ambito della UNFCCC ha dunque trovato cittadinanza il concetto di resilienza. All'interno dell'Accordo di Parigi non viene precisata la definizione del concetto, ma se si estende lo sguardo ai rapporti dell'IPCC, e segnatamente al già richiamato rapporto *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, si evince che per resilienza debba intendersi la capacità degli interconnessi sistemi sociali, economici ed ecologici di far fronte ad eventi pericolosi, ad una tendenza o ad una perturbazione, rispondendo o riorganizzandosi in modo da mantenere la propria funzione, l'identità e la struttura essenziale, e quindi, complessivamente, un attributo da considerare positivamente nel momento in cui preserva le capacità di adattamento, di apprendimento e/o di trasformazione dei sistemi.

<sup>27</sup> M. Gervasi, *Rilievi critici sull'Accordo di Parigi. le sue potenzialità e il suo ruolo nell'evoluzione dell'azione internazionale di contrasto al cambiamento climatico*, in *La Comunità internazionale*, 2016, n. LXXI, pp. pp. 31 ss.

temperatura<sup>28</sup>. Purtuttavia, le disposizioni a ciò riservate sono apparse per lo più descrittive o esortative, piuttosto che assertive, ovvero, anche dove presenti, contraddistinte da debolezza, o comunque strumentali o procedurali<sup>29</sup>, prevedendo standard di comportamento qualificabili come standard di *due diligence*, piuttosto che obblighi di *facere* o *non facere*<sup>30</sup>. In tal senso, a titolo esemplificativo, si pongono le disposizioni di cui all'art. 7, par. 9, che invitano, piuttosto che obbligare, ciascuna Parte ad impegnarsi, ove opportuno, in processi di pianificazione dell'adattamento e nell'attuazione di relative misure, ovvero, ai sensi del par. 10 del medesimo articolo, a presentare e aggiornare periodicamente, ove opportuno, una comunicazione sull'adattamento, contenente priorità, esigenze di attuazione e sostegno, i piani e le azioni. Nonostante tali profili critici, è comunque apparsa abbastanza condivisa la convinzione che l'Accordo di Parigi abbia ampliato il quadro giuridico di riferimento<sup>31</sup>, aumentando le responsabilità dei singoli Stati in materia<sup>32</sup> e introducendo disposizioni dall'indubbio potenziale di progressiva maggiore incidenza<sup>33</sup>.

A livello europeo, uno dei primi passi verso l'inserimento dell'adattamento agli impatti dei cambiamenti climatici all'interno dell'agenda politica eurounitaria può identificarsi nell'adozione del *Libro*

---

<sup>28</sup> Tra i diversi aspetti disciplinati dall'art. 7, la norma precisa che le Parti riconoscano che l'azione di adattamento debba basarsi su un approccio guidato dal Paese, sensibile all'eguaglianza di genere, partecipativo e pienamente trasparente, tenendo conto di gruppi, comunità ed ecosistemi vulnerabili e basandosi e ispirandosi alle migliori conoscenze scientifiche disponibili, ovvero, laddove appropriato, alle conoscenze tradizionali, alle culture delle popolazioni indigene e alle culture locali, in modo tale da integrare l'adattamento, se del caso, nelle politiche e misure socioeconomiche e ambientali rilevanti (par. 5). Oltre a ciò, al di là delle previsioni concernenti la cooperazione internazionale di cui ai paragrafi 6, 7 e 8, previsioni di particolare interesse sono collocate all'interno dei paragrafi 9,10 e 11, in conformità alle quali, ciascuna Parte dell'Accordo si impegna in processi di pianificazione e nell'attuazione di relative misure, e, ove opportuno, dovrebbe presentare e aggiornare periodicamente una comunicazione sull'adattamento, contenente priorità, esigenze di attuazione e sostegno.

<sup>29</sup> Così Gervasi, *Rilievi critici sull'Accordo di Parigi. le sue potenzialità e il suo ruolo nell'evoluzione dell'azione internazionale di contrasto al cambiamento climatico*, cit., pp. 31 ss. nel commento agli articoli 7 e 8 dell'Accordo di Parigi. Si cfr. anche le posizioni di N. Hall, A. Persson, *Global climate adaptation governance: Why is it not legally binding?*, in *European Journal of International Relations*, 2018, 24.3, pp. 555 ss., che, a tal riguardo, parlano di «*low legalization*» nell'ambito della cornice giuridica dell'UNFCCC.

<sup>30</sup> Così C. Voigt, *The Paris Agreement: What is the standard of conduct for parties?*, in *QIL, Zoom-in*, 2016, 26, pp. 18 ss. Intorno a questi rilievi critici più ottimista è invece la posizione di G. G. Nucera, *Le misure di adattamento al cambiamento climatico tra obblighi internazionali e tutela dei diritti umani*, cit., pp. 172, che ritiene che tale ordine di critiche derivi piuttosto da un'aspettativa maturata durante i negoziati e che sia eccessivamente prematuro ritenere che le norme in materia di adattamento non abbiano prodotto i dovuti effetti.

<sup>31</sup> In tal senso, A. Lesnikowski, J. Ford, R. Biesbroek, L. Berrang-Ford, M. Maillet, M. Araos, S. E. Austin, *What does the Paris Agreement mean for adaptation?*, in *Climate Policy*, 17(7), 2017, pp. 825 ss.

<sup>32</sup> Così J. Verschuuren, *Climate change adaptation under the United Nations Framework Convention on Climate Change and related documents*, cit., pp. 27.

<sup>33</sup> M. Montini, *Riflessioni critiche sull'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2017, n. 100(3), pp. 742. Sul tema si cfr. altresì G. G. Nucera, *Le misure di adattamento al cambiamento climatico tra obblighi internazionali e tutela dei diritti umani*, cit., pp. 345, che osserva come l'Accordo avesse configurato l'adattamento come un risultato che lo Stato è tenuto a raggiungere in termini di creazione di capacità adattive nella popolazione, nonché di prevenzione e riduzione degli effetti negativi derivanti dai fenomeni climatici. Ad avviso dell'A., su tale sfondo normativo, gli Stati membri avrebbero quindi seguito le indicazioni *in vi* riportate, adottando atti di indirizzo con processi decisionali complessi, implicanti tra l'altro la valutazione delle vulnerabilità, la scelta delle misure idonee a promuovere la resilienza del territorio, nonché la realizzazione di tali misure e il monitoraggio sulla relativa efficacia.



*Verde sull'Adattamento ai Cambiamenti Climatici in Europa*<sup>34</sup>. Con tale atto, la Commissione avviò una consultazione sull'orientamento futuro della politica europea in materia, delineando quattro linee d'azione intorno alle quali si sarebbe dovuta indirizzare l'Unione, ovvero: l'attivazione di un intervento immediato nell'UE nei settori in cui le conoscenze fossero sufficienti; l'integrazione dell'adattamento nell'azione esterna unionale; il miglioramento delle conoscenze nell'ipotesi di lacune; la partecipazione di tutte le parti interessate all'elaborazione di strategie di adattamento.

A tale documento ha successivamente fatto seguito il *Libro Bianco sull'Adattamento ai Cambiamenti Climatici*<sup>35</sup>, che ha delineato un quadro per la riduzione della vulnerabilità agli impatti dei cambiamenti climatici, con l'identificazione di quattro azioni preliminari da sviluppare in una prima fase, ossia: la creazione di una solida base di conoscenze; l'integrazione dell'adattamento nelle aree politiche dell'UE; l'utilizzo di una combinazione di diversi strumenti politico-strategici per raggiungere gli obiettivi di adattamento; l'accelerazione della cooperazione internazionale sulla cooperazione. Il Libro Bianco ha dunque predisposto le basi per il successivo sviluppo della Strategia dell'UE per l'adattamento ai cambiamenti climatici del 2013, adottata nel proposito di «contribuire a un'Europa più resiliente al clima», stabilendo obiettivi e relative azioni da attuare, tra cui l'incoraggiamento degli Stati membri ad adottare strategie di adattamento complete<sup>36</sup>. Nel 2018, la Strategia del 2013 era stata valutata positivamente dalla Commissione europea, con la constatazione che la stessa avesse complessivamente raggiunto i suoi obiettivi e la conseguente decisione di rinviare la sua eventuale revisione<sup>37</sup>. In seguito, tuttavia, nell'ambito del *Green New Deal*<sup>38</sup>, la Commissione europea si è impegnata a sviluppare una nuova strategia in materia, che è stata adottata il 24 febbraio 2021<sup>39</sup>.

La nuova Strategia definisce le coordinate dell'azione europea per il perseguimento dell'obiettivo di rafforzare la capacità di adattamento e di ridurre al minimo la vulnerabilità agli effetti dei cambiamenti climatici, parallelamente all'obiettivo di neutralità climatica. In altri termini, utilizzando il lessico impiegato dalla Commissione europea, la strategia mirerebbe a trasformare in realtà la visione di rendere l'Unione resiliente ai cambiamenti climatici entro il 2050<sup>40</sup>. A tal fine, l'obiettivo fissato dalla Strategia, oltre all'intensificazione delle azioni internazionali in tale direzione, è quello di rendere l'adattamento: più

---

<sup>34</sup> COM (2007) 354.

<sup>35</sup> COM (2009) 147.

<sup>36</sup> Per un'analisi dettagliata della Strategia del 2013, si veda B. Pozzo, *Verso una strategia per l'adattamento al cambiamento climatico in Italia*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2015, 1, pp. 1-16.

<sup>37</sup> COM (2018) 738.

<sup>38</sup> COM (2019) 640.

<sup>39</sup> COM (2021) 82.

<sup>40</sup> Come nella Strategia del 2013, anche nella Strategia del 2021 la resilienza ai cambiamenti climatici viene intesa come un obiettivo a cui tendere, anche se dai documenti non risulta una puntuale definizione del concetto. Una definizione del concetto fornita a livello unionale risulta dalle disposizioni del Regolamento UE 2021/241, che, all'art. 2, par. 5, definisce la resilienza, in un'accezione più generale e non solo riferita agli impatti dei cambiamenti climatici, come la capacità di affrontare gli shock economici, sociali e ambientali e/o i persistenti cambiamenti strutturali in modo equo, sostenibile e inclusivo.

‘intelligente’, con il miglioramento del patrimonio qualitativo e quantitativo dei dati raccolti sul clima che colmi i margini di incertezza<sup>41</sup>; più ‘sistematico’, in modo tale da integrare le considerazioni sulla resilienza climatica in tutti gli ambiti di intervento pertinenti<sup>42</sup>; più ‘rapido’, accelerando l’adattamento a livello trasversale<sup>43</sup>.

Chiaramente, il percorso individuato dalla Commissione tramite tale documento strategico si lega intimamente al Regolamento (UE) 2021/1119, nella misura in cui l’Unione, con tale atto, non si è solo

---

<sup>41</sup> Come precisato nella Strategia, difatti, sull’argomento permangono notevoli lacune conoscitive, nella misura in cui gli impatti dei cambiamenti climatici si manifestano su quasi tutti i settori con rapidità, incisività e modalità con cui possono interessare i sistemi naturali e umani incerte. Nel proposito di ridurre i margini di incertezza, la Commissione si è proposta, *inter alia*, di: colmare le lacune conoscitive in materia attraverso Horizon Europe, Digital Europe, Copernicus and EMODnet; migliorare lo stato dell’arte degli strumenti di modellizzazione dell’adattamento e di valutazione dei rischi e di gestione; promuovere e sostenere l’utilizzo del Risk Data Hub per l’armonizzazione della registrazione e raccolta di dati sulle perdite e sui rischi legati al clima; esaminare insieme all’EIOPA e all’industria i metodi per ottimizzare la raccolta di dati sulle perdite assicurate; includere i dati sulle perdite e sui rischi legati al clima nel novero delle informazioni previsti dalla direttiva INSPIRE; aggiornare e ampliare Climate-ADAPT come fonte di conoscenze sugli impatti climatici e sull’adattamento, ovvero come meccanismo di monitoraggio e comunicazione; istituire un osservatorio europeo per il clima e la salute.

<sup>42</sup> A tal fine, la Commissione precisa che si intende articolare tale approccio sistematico intorno a tre priorità trasversali, ossia l’integrazione dell’adattamento nella politica macrofinanziaria, la predisposizione di soluzioni per l’adattamento basate sulla natura (c.d. *nature-based solutions*), la realizzazione di azioni locali di adattamento. Nel perseguimento di tale finalità, la Commissione si è dunque proposta *inter alia* di: stimolare la cooperazione a livello regionale e transfrontaliero; migliorare il monitoraggio, la comunicazione e valutazione dell’adattamento, utilizzando un quadro di norme e indicatori armonizzato; intensificare il sostegno alla pianificazione e attuazione dell’adattamento locale; sviluppare modalità per la misurazione dell’impatto potenziale dei rischi legati al clima sulle finanze pubbliche, strumenti e modelli per le prove di stress climatico e avviare un dibattito con gli Stati membri dell’Unione per tenere maggiormente conto dei cambiamenti climatici nei quadri nazionali di rendicontazione e bilancio; valutare con gli Stati membri se e in che misura i programmi di stabilità e convergenza possano tener conto della dimensione dell’adattamento; proporre *nature-based solutions* per gli assorbimenti di carbonio; continuare a incentivare e assistere gli Stati membri nell’introduzione di tali soluzioni attraverso valutazioni, orientamenti, sviluppo di capacità e finanziamenti.

<sup>43</sup> Tra le azioni a ciò preposte, la Commissione si è proposta, tra le varie misure, di: attuare la missione programmata di Orizzonte Europa sull’adattamento ai cambiamenti climatici e altre missioni pertinenti per l’adattamento; sostenere lo sviluppo di ulteriori soluzioni di adattamento, compresi gli strumenti di sostegno alle decisioni di risposta rapida; integrare l’adattamento nell’aggiornamento degli orientamenti Natura 2000 e di quelli relativi ai cambiamenti climatici, agli orientamenti relativi ad un imboschimento e un rimboschimento rispettosi della biodiversità e nella futura strategia forestale; sviluppare ulteriormente la tassonomia dell’UE per le attività sostenibili per l’adattamento; migliorare gli orientamenti in materia di resilienza ai cambiamenti climatici e promuoverne l’uso; elaborare una valutazione del rischio climatico a livello dell’UE e rafforzare le considerazioni climatiche nella prevenzione e nella gestione dei rischi di catastrofi nell’Unione; affrontare la preparazione e la risposta a livello dell’UE alle minacce per la salute connesse al clima; sostenere l’integrazione delle considerazioni sulla resilienza climatica nei criteri applicabili alla costruzione e alla ristrutturazione degli edifici e delle infrastrutture critiche; contribuire ad esaminare la penetrazione assicurativa contro le calamità naturali negli Stati membri e promuoverla e invitare l’EIOPA a sviluppare un suo quadro operativo per le catastrofi naturali che consenta valutazioni a livello nazionale; individuare e promuovere le migliori pratiche negli strumenti finanziari per la gestione del rischio, in stretta cooperazione con l’EIOPA; esplorare le possibilità per un più ampio uso di strumenti finanziari e soluzioni innovative per affrontare i rischi indotti dal clima; contribuire a garantire a livello intersettoriale e transfrontaliero un utilizzo e una gestione dell’acqua sostenibili e resilienti ai cambiamenti climatici, migliorando il coordinamento dei piani tematici e di altri meccanismi quali l’assegnazione delle risorse idriche e le autorizzazioni relative all’acqua; contribuire a ridurre il consumo di acqua aumentando gli obblighi di risparmio idrico dei prodotti, favorendo l’efficienza e il risparmio idrico e promuovendo un più diffuso utilizzo dei piani di gestione del rischio siccità, ovvero una gestione sostenibile del suolo e della relativa destinazione d’uso.

limitata a stabilire l'obiettivo vincolante della neutralità climatica dell'Unione entro il 2050, ma ha altresì stabilito una cornice per progredire nel perseguimento dell'obiettivo globale di adattamento di cui all'art. 7 dell'Accordo di Parigi. Il regolamento, disponendo che l'Unione e gli Stati membri assicurino il costante progresso nel miglioramento della capacità di adattamento, nel rafforzamento della resilienza e nella riduzione della vulnerabilità, aggancia il diritto unionale al medesimo obiettivo fissato con l'Accordo di Parigi<sup>44</sup>. Tuttavia, a differenza di quest'ultimo, le norme *in* contenute appaiono maggiormente incisive, con la definizione di più puntuali obblighi<sup>45</sup>. Tra di essi, a norma dell'art. 5, par. 2, il Regolamento obbliga la Commissione a riesaminare la strategia dell'Unione sull'adattamento nel contesto del riesame di cui all'art. 6, par. 2, lett. b), del Regolamento medesimo. In conformità al par. 4 del medesimo articolo, viene altresì disposto l'obbligo per gli Stati membri di adottare e attuare strategie e piani di adattamento tenendo conto della strategia unionale e fondandosi su analisi in materia di cambiamenti climatici e vulnerabilità, sulla valutazione dei progressi compiuti e sugli indicatori, e basandosi sulle migliori e più recenti evidenze scientifiche disponibili. Analogamente a quanto disposto per la Commissione, peraltro, anche sugli Stati membri grava l'obbligo di aggiornamento, consistente nell'inclusione delle informazioni pertinenti aggiornate all'interno delle relazioni che sono tenuti a presentare a norma dell'art. 19, par. 1, Regolamento (UE) 2018/1999<sup>46</sup>.

Sul punto, tuttavia, le disposizioni di maggiore interesse appaiono quelle contenute nell'art. 7, per cui, analogamente alle misure di mitigazione, viene previsto che, entro il 30 settembre 2023, e successivamente ogni cinque anni, la Commissione valuti la coerenza delle misure nazionali finalizzate ad assicurare i progressi in materia di adattamento, tenendo conto delle strategie di adattamento nazionale, e, qualora non coerenti rispetto all'obiettivo di cui all'art. 5, formuli raccomandazioni allo Stato membro, a partire dalle quali si attiva il procedimento di interlocuzione di cui al par. 3<sup>47</sup>. Pur in assenza di specifici meccanismi sanzionatori<sup>48</sup>, non può non salutarci favorevolmente siffatto meccanismo di monitoraggio preposto alla verifica dell'adeguatezza degli strumenti strategici e pianificatori rispetto a condizioni

---

<sup>44</sup> Si tratta della medesima formula utilizzata nell'art. 7, par. 1, dell'Accordo di Parigi.

<sup>45</sup>Cfr. J. Verschuuren, *Climate change adaptation under the United Nations Framework Convention on Climate Change and related documents*, cit., pp. 28-29.

<sup>46</sup> Si tratta della comunicazione che gli Stati membri erano tenuti ad inoltrare alla Commissione entro il 15 marzo 2021, e successivamente ogni due anni, circa le informazioni relative ai piani e alle strategie di adattamento, delineando le azioni attuate e previste per agevolare l'adattamento ai cambiamenti climatici.

<sup>47</sup> Entro sei mesi dalle raccomandazioni, lo Stato membro interessato notifica alla Commissione le modalità con cui intende tenere in debita considerazione le raccomandazioni. A seguito di ciò, nell'ambito della relazione intermedia nazionale integrata sull'energia e il clima successiva, trasmessa conformemente all'art. 17 Regolamento (UE) 2018/1999 nell'anno successivo a quello in cui sono state formulate le raccomandazioni, lo Stato membro precisa le modalità con cui ha tenuto in considerazione le raccomandazioni, motivando l'eventuale decisione di non dare seguito alle raccomandazioni o a parte di esse.

<sup>48</sup> Così J. Verschuuren, *Climate change adaptation under the United Nations Framework Convention on Climate Change and related documents*, cit., pp. 28

climatiche in divenire che modificano il contesto in cui tali azioni di adattamento devono essere poste in essere.

Su tale sfondo normativo, e in particolare sotto l'impulso della strategia europea del 2013, è stata adottata, con Decreto Direttoriale del 16 giugno 2015, n. 86, emanato dal Direttore Generale della *ex* DG Clima ed Energia del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, la *Strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici*, sulla base della quale è stato tracciato il percorso nazionale da seguire in materia. In particolare, la Strategia, che si compone di tre documenti<sup>49</sup>, rappresenta la visione nazionale su come affrontare gli impatti dei cambiamenti climatici, individuando un set di azioni ed indirizzi finalizzati alla riduzione dei rischi, alla protezione della salute e del benessere e dei beni della popolazione e alla preservazione del patrimonio naturale, al mantenimento o miglioramento della capacità di adattamento dei sistemi naturali, sociali ed economici, nonché all'aumento della possibilità di trarre vantaggio dalle opportunità derivanti da nuove condizioni climatiche. A tal fine, il proposito della strategia è di fornire un quadro di riferimento preposto a porre le basi per un processo collettivo finalizzato al miglioramento dello stato conoscitivo sui cambiamenti climatici, alla descrizione della vulnerabilità del territorio, alla promozione della partecipazione, all'aumento della consapevolezza collettiva, al supporto della sensibilizzazione e informazione sull'argomento e all'identificazione delle migliori opzioni per le misure di adattamento, coerentemente con i principi generali ivi delineati.

A partire da tale documento strategico, nel 2017, è stato avviato un lento percorso preposto a rendere maggiormente compiuto il processo di progressiva affermazione dell'obiettivo *de quo* nell'ordinamento nazionale, con l'inizio, nel 2017, dell'*iter* di approvazione del *Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici* (PNACC)<sup>50</sup>. A seguito della condivisione della bozza del Piano con la Conferenza Stato-Regioni, nel 2018, il Ministero ritenne che il Piano dovesse sottoporsi ad un procedimento di Valutazione Ambientale Strategica, la cui verifica di assoggettabilità si è conclusa nel 2020, mentre la fase di *scoping* si è conclusa nel 2021, a seguito del parere della Commissione Tecnica di Verifica dell'Impatto Ambientale -VIA e VAS del 3 maggio 2021, n. 13. Successivamente, nel 2022, con

---

<sup>49</sup> In specie, si tratta di un rapporto sullo stato dell'arte delle conoscenze scientifiche sugli impatti, le vulnerabilità e l'adattamento ai cambiamenti climatici in Italia (*Rapporto sullo stato delle conoscenze scientifiche su impatti, vulnerabilità e adattamento ai cambiamenti climatici in Italia*), di un rapporto tecnico-giuridico di ricognizione del quadro normativo comunitario e nazionale in materia di adattamento (*Analisi della normativa comunitaria e nazionale rilevante per gli impatti, la vulnerabilità e l'adattamento ai cambiamenti climatici*) e, infine, di un documento che fornisce la visione nazionale su come affrontare la sfida dell'adattamento nei diversi settori socio-economici e sistemi naturali, individuando *inter alia* le vulnerabilità settoriali, le azioni per ridurre al minimo i rischi, per aumentare la resilienza dei sistemi umani e naturali, nonché per trarre vantaggio dalle eventuali opportunità con le nuove condizioni climatiche (*Elementi per una Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici*).

<sup>50</sup> Per dovere di completezza si precisa comunque che, più recentemente, l'adattamento ai cambiamenti climatici è stato altresì incluso tra i macro-obiettivi che il Piano di Transizione Ecologica, adottato con la delibera del Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE) dell'8 marzo 2022, si propone di perseguire. In particolare, vengono proposti interventi di contrasto al dissesto idrogeologico e misure finalizzate ad aumentare la resilienza dei sistemi naturali e antropici e delle risorse idriche, anche attraverso l'azzeramento del consumo di suolo.

la riorganizzazione degli uffici ministeriali e ad esito delle precedenti fasi, il Ministero, con decreto direttoriale del 12 luglio 2022, n. 96, ha istituito un apposito Gruppo di lavoro per il supporto tecnico alla redazione del Piano medesimo, la cui più recente proposta, che risale a Gennaio 2023, è stata in seguito sottoposta ad una fase di consultazione *ex art. 14, co. 2, d.lgs. n. 152/2006*, conclusasi nel mese di aprile dell'anno 2023. A seguito della conclusione del procedimento di VAS, il Piano è stato adottato più di recente con decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica del 21 dicembre 2023, n. 434.

L'approvazione del Piano ha così dato avvio ad una seconda fase finalizzata ad assicurare l'immediata operatività dello stesso, ovverosia a garantire la pianificazione e l'attuazione delle azioni di adattamento nei diversi settori attraverso la definizione di priorità, ruoli, responsabilità e fonti/strumenti di finanziamento dell'adattamento, nonché la rimozione degli ostacoli all'adattamento, sia riconducibili al mancato accesso a soluzioni praticabili, sia agli ostacoli di carattere normativo/regolamentare/procedurale. Siffatta fase, i cui risultati della relativa attività di indagine convergeranno nei piani settoriali o intersettoriali, sarà gestita da un'apposita struttura di *governance*, ovverosia da l'*Osservatorio nazionale per l'adattamento ai cambiamenti climatici*<sup>51</sup>, la cui istituzione è prevista entro tre mesi dal decreto ministeriale di approvazione del PNACC, secondo il prospetto temporale definito nel Piano.

L'obiettivo del Piano appare definito in coerenza con quanto disposto dall'Accordo di Parigi e dal Regolamento (UE) 2021/1999, essendo il Piano finalizzato a fornire un quadro di indirizzo nazionale per

---

<sup>51</sup> Secondo quanto risulta dal Piano, l'Osservatorio sarebbe composto da un organo collegiale aventi funzioni di indirizzo e coordinamento, da una struttura di supporto tecnico e amministrativo, ossia la Segreteria, e da un organo consultivo-divulgativo, ovverosia il Forum. Il Comitato è composto a sua volta da sedici membri nominati con decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, di due saranno designati dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica medesimo, uno dal Ministero dell'Economia e Finanze, uno dal Ministero dell'Agricoltura, Sovranità alimentare e Foreste, uno dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, uno dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy, uno dal Ministero del Lavoro e Politiche sociali, uno dal Ministero dell'Università e ricerca, uno dal Ministero della Protezione civile e delle Politiche del mare, uno dal Ministero della Cultura, uno dal Ministero della Salute, uno dal Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri, uno dall'Agenzia Nazionale ItaliaMeteo, due dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, un membro rappresentante dei Comuni designato dall'ANCI. A queste riunioni possono partecipare altresì i rappresentanti di Ministeri o enti diversi, tra cui le Autorità di Bacino distrettuali. La Segreteria invece, composta da rappresentanti della Direzione Generale del MASE competente in materia, da rappresentanti dell'ISPRA e da rappresentanti di altri Soggetti pubblici eventualmente individuati dal Comitato, avrebbe il compito di garantire il supporto al Comitato per l'individuazione e l'acquisizione dei necessari contributi conoscitivi, di analizzare e veicolare al Comitato le informazioni necessarie alla pianificazione, all'attuazione e al monitoraggio delle azioni del PNACC, nonché di predisporre gli atti necessari al corretto svolgimento delle funzioni del Comitato. Infine, il Forum permanente costituisce l'organo consultivo per la promozione dell'informazione, della formazione, e della capacità decisionale dei cittadini e dei portatori di interesse, aperto quindi ai soggetti operanti nell'ambito delle politiche per l'adattamento, quali, associazioni di categoria, associazioni ambientali riconosciute, associazioni della società civile, rappresentanze sindacali, università, nello scopo di: favorire il confronto tra tutti i soggetti pubblici e privati che a vario titolo si occupano di adattamento; informare la società civile e i portatori di interessi, agevolando e sollecitando la partecipazione attiva e la restituzione di contributi da utilizzare nei lavori del Comitato; fornire indicazioni operative per l'attuazione del PNACC, nonché contributi ai fini del monitoraggio dell'attuazione del PNACC; contribuire alla disseminazione dei risultati delle attività dell'Osservatorio; favorire lo scambio di informazioni tra gli organi deputati alla programmazione in materia di adattamento.

l'implementazione delle azioni preposte alla riduzione dei rischi derivanti dai cambiamenti climatici, al miglioramento della capacità di adattamento dei sistemi socioeconomici e naturali, nonché a trarre vantaggio dalle eventuali opportunità derivanti dalle nuove condizioni climatiche<sup>52</sup>.

Dal punto di vista strutturale, il PNACC, che è corredato da due documenti di indirizzo per la definizione di strategie e piani regionali e locali di adattamento<sup>53</sup>, si articola in sei parti: la prima è riservata alla ricostruzione del quadro giuridico di riferimento; la seconda alla mappatura della condizione climatica nazionale, tenendo in considerazione le proiezioni climatiche future; nella terza parte viene offerto un quadro sintetico circa gli impatti dei cambiamenti climatici e delle vulnerabilità settoriali che contraddistinguono il territorio italiano, ulteriormente dettagliato nell'Allegato III; la quarta parte è riservata alle misure e azioni in materia di adattamento che si intendono porre in essere, precisate nell'allegato IV<sup>54</sup>; la quinta parte viene destinata ai profili di ordine finanziario; la sesta parte è infine dedicata alla *governance* dell'adattamento.

Ad una prima lettura del Piano<sup>55</sup>, si è dunque dinanzi ad un documento quadro di indirizzo che si unisce agli atti che connotano la corrente stagione delle c.d. 'neoprogrammazioni'<sup>56</sup>, che tuttavia sembrerebbe soffrire di un complessivo deficit di operatività. Tale constatazione deriva in primo luogo dal fatto che ciò che renderebbe possibile l'attuazione di un tale indirizzo, ovvero sia la definizione dei termini di collegamento tra le azioni di adattamento e la pianificazione territoriale e di settore, a partire dai quali le pubbliche autorità possano adeguare i propri strumenti ai fini della conformazione all'indirizzo

---

<sup>52</sup> Così a pp. 3/113 del PNACC. Nel parere della Commissione Tecnica di Verifica dell'Impatto Ambientale - VIA e VAS del 3 maggio 2021, n. 13, relativo alla precedente versione del Piano, veniva ricordato come lo stesso si configurasse come un documento non prescrittivo, flessibile che fa una ricognizione di strumenti normativi e settoriali, offrendo importanti elementi per la pianificazione territoriali dell'adattamento a livello locale, nell'ambito del quale gli effetti del cambiamento climatico sono percepiti maggiormente e differenziati in base allo specifico stato delle risorse naturali e socio-economiche.

<sup>53</sup> Si tratta dell'allegato I '*Metodologie per la definizione di strategie e piani regionali di adattamento ai cambiamenti climatici*' e dell'allegato II '*Metodologie per la definizione di strategie e piani locali di adattamento ai cambiamenti climatici*'.

<sup>54</sup> All'interno del piano vengono distinte tre tipologie di misure: le misure *soft*, che consistono in misure di *policy*, giuridiche, sociali, gestionali, finanziarie, che possono incidere sul comportamento e sugli stili di vita, contribuendo al miglioramento della capacità adattiva e aumentando la consapevolezza sui temi del cambiamento climatico; le misure verdi, che prevedono azioni basate sulla natura e gli ecosistemi, che impiegano i servizi multipli forniti dagli ecosistemi naturali per il miglioramento della resilienza e della capacità adattiva; le misure infrastrutturali/tecnologiche, ovvero sia interventi fisici e misure costruttive finalizzate a rendere gli edifici, le infrastrutture, le reti, i territori, più resilienti ai cambiamenti climatici. All'interno dell'allegato IV vengono individuate 361 azioni, che risultano assegnate a cinque distinte macro-categorie: informazione (n. 133 misure/azioni); processi organizzativi e partecipativi (n. 26 misure/azioni); governance (n. 115 misure/azioni); soluzioni basate sui servizi ecosistemici, ecosistemi fluviali, costieri e marini, riqualificazione del costruito (n. 45 misure/azioni); azioni di adeguamento e miglioramento di impianti e infrastrutture (n. 42 misure/azioni).

<sup>55</sup> Tra i pochi commenti sul punto sinora condivisi, si ricorda il richiamo che di una delle ultime bozze del Piano fa R. Rota, *PNRR e misure sulle valutazioni di impatto ambientale. Il cambiamento climatico come matrice guida*, in *Astrid Rassogna*, 2022, n. 12, pp. pp. 14 ss., definendo lo stesso come uno strumento di alta pianificazione e programmazione, ovvero uno strumento di coordinamento trasversale a disposizione delle diverse autorità alle quali fornire gli strumenti e le misure da adottare e adattare alle specifiche esigenze.

<sup>56</sup> L'espressione è ripresa dal prezioso contributo di S. Amorosino, "*Neoprogrammazioni*" *pubbliche o private e mercati in trasformazione*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, 2022, n. 4s, pp. 46 ss.

nazionale, sia rimessa all'Osservatorio nell'ambito della richiamata fase successiva. Ebbene, considerata la portata delle tempistiche richieste per l'adozione del Piano medesimo, appare particolarmente arduo confidare in una celere attivazione di tale fase. A questa nota critica, si aggiunge altresì la dolente constatazione che un tale strumento di indirizzo sia sprovvisto di una chiara allocazione delle risorse da destinare alle diverse macrocategorie. Invero, non solo, nella sezione a ciò riservata sono stati inseriti solo riferimenti alla strategicità degli strumenti di fiscalità ambientale e ai programmi di finanziamento europei, nazionali e regionali di carattere del tutto generico, ma, nel documento indicante le singole azioni, le voci che avrebbero dovuto riportare i costi sono rimaste per lo più vuote. Considerato dunque che, come noto, i processi di adattamento sono contraddistinti da una non indifferente onerosità sul piano finanziario, la mancanza di un'adeguata definizione dei profili di ordine economico-finanziario costituisce un ulteriore punto dolente di questo atto di indirizzo che rischia di minarne la concreta operatività.

## 2.2 Le attenzioni riservate dalla scienza giuridica all'amministrazione dei rischi e ai processi di adattamento al cambiamento climatico

Il tema dei riflessi giuridici del mutamento di paradigma in materia di riduzione del rischio da calamità di cui *supra* (par. 2.1) è stato oggetto di interesse prevalentemente della riflessione dottrinale legata ad una prospettiva disciplinare internazionalista<sup>57</sup>. Diversamente, come anticipato in sede di

---

<sup>57</sup> La letteratura che propone approfondimenti in materia a partire da tale prospettiva disciplinare è particolarmente ampia. Tra di essi, si cfr.: D. Cubie, *Promoting dignity for all: Human rights approaches in the post-2015 climate change, disaster risk reduction and sustainable development frameworks*, in *Human Rights and International Legal Discourse*, 2014, 8(1), pp. 36–51; K. da Costa, P. Pospieszna, *The relationship between human rights and disaster risk reduction revisited: Bringing the legal perspective into the discussion*, in *Journal of International Humanitarian Legal Studies*, 2015, 6(1), pp. 64–86; I. Kelman, *Climate change and the Sendai framework for disaster risk reduction*, in *International Journal of Disaster Risk Science*, 2015, 6(2), pp. 117–127.

Utili spunti relativi alle potenziali applicazioni degli istituti derivanti dal diritto (internazionale) dell'ambiente ai fini della riduzione del rischio di disastri si ritrovano nel volume collettaneo *The role of international environmental law in disaster risk reduction*, con particolare riferimento ai seguenti contributi: J. Peel e D. Fisher, *International Law and the Intersection of Environmental Protection and Disaster Risk Reduction*, in J. Peel e D. Fisher (a cura di), *The role of international environmental law in disaster risk reduction*, Leiden, Brill-Nijhoff, 2016, pp. 1 ss.; D. Farber, *Disaster Law in the Anthropocene*, in J. Peel e D. Fisher (a cura di), *The role of international environmental law in disaster risk reduction*, cit., pp. 49 ss.; R. Lyster, *A Capabilities Approach to Defining Climate Disasters*, in J. Peel e D. Fisher (a cura di), *The role of international environmental law in disaster risk reduction*, cit., pp. 73 ss.; A. Siders, *Resilient Incoherence—Seeking Common Language for Climate Change Adaptation, Disaster Risk Reduction, and Sustainable Development*, in J. Peel e D. Fisher (a cura di), *The role of international environmental law in disaster risk reduction*, cit., pp. 101 ss.; C. P. Carlarne, *Disastrous Adaptation*, in J. Peel e D. Fisher (a cura di), *The role of international environmental law in disaster risk reduction*, cit., pp. 127 ss.; A. Singh, *Disaster law and the post Hyogo pedagogical change in the framework of governance*, in A. Singh (a cura di), *Disaster Law. Emerging Thresholds*, Routledge, 2018, pp. 21 ss.. Sulle potenzialità degli istituti VIA e VAS in tal senso, si cfr. in particolare D. Edwards, *Disaster Risk Assessment: An Appraisal of European Union Environmental Law*, in J. Peel e D. Fisher (a cura di), *The role of international environmental law in disaster risk reduction*, cit., pp. 153 ss.

Si confrontino altresì i contributi inseriti nella I e II parte del volume *The Cambridge Handbook of Disaster Risk Reduction and International Law*. In particolare, oltre al già richiamato contributo di M. Aronsson-Storrier, *Exploring the Foundations: The Principles of Prevention, Mitigation, and Preparedness in International Law*, in K. L. H. Samuel, M.

considerazioni introduttive, in tema di regolazione del rischio, l'attenzione dei contributi dottrinali riconducibili alla medesima prospettiva disciplinare che qui si condivide è stata tradizionalmente indirizzata verso profili di ordine differente.

Anzitutto, tali riflessioni dottrinali si distinguono per un differente oggetto di studio. Mentre in questa sede la lente di indagine è rivolta alla categoria dei rischi di eventi calamitosi così come appena precisata, in siffatti studi a costituire oggetto di prevalente approfondimento sono state le varie tipologie di rischio da ignoto tecnologico, da intendere come l'insieme delle incerte conseguenze risultanti dallo sviluppo tecnico-scientifico potenzialmente lesive di situazioni giuridiche soggettive, con uno sguardo rivolto *inter alia* al settore della sicurezza alimentare, ambientale e sanitario<sup>58</sup>. Si tratta di un filone dottrinale il cui germe va ricondotto alla realtà statunitense, nell'ambito della quale i giuristi d'oltreoceano, a partire dalla relativa legislazione degli anni '60 e '70, avevano contribuito ad avviare un dibattito intorno

---

Aronsson-Storrier, K. Nakjavani Bookmiller (a cura di), *The Cambridge Handbook of Disaster Risk Reduction and International Law*, cit., pp. 52 ss., si cfr.: M. D. Cooper, *Seven Dimensions of Disaster: The Sendai Framework and the Social Construction of Catastrophe*, in K. L. H. Samuel, M. Aronsson-Storrier, K. Nakjavani Bookmiller (a cura di), *The Cambridge Handbook of Disaster Risk Reduction and International Law*, cit., pp. 17 ss.; M. Eburn, A. Collins, K. da Costa, *Recognising Limits of International Law in Disaster Risk Reduction as Problem and Solution*, in *The Cambridge Handbook of Disaster Risk Reduction and International Law*, cit., pp. 107.

Per ulteriori contributi recenti sul tema, cfr.: G. Bartolini, *Disaster Risk Reduction: An International Law Perspective*, in *Questions of International Law*, 2018, n. 5, fasc. 48, pp. 1-6; E. Sommaro e S. Venier, *Human rights law and Disaster risk reduction*, in *Questions of International Law*, 2018, n. 5, fasc. 47, pp. 29 ss.; B. Wisner, *Five years beyond Sendai—Can we get beyond frameworks?*, in *International Journal of Disaster Risk Science*, 2020, 11(2), pp. 239 ss. e D. Cubie, T. Natoli, *Coherence, Alignment and Integration: Understanding the Legal Relationship between Sustainable Development, Climate Change Adaptation and Disaster Risk Reduction*, in S. Flood, M. Le Tissier, Y. Jerez Columbié, B. O'Dwyer (a cura di), *Creating Resilient Futures: Integrating Disaster Risk Reduction, Sustainable Development Goals and Climate Change Adaptation Agendas*, Londra, Palgrave Macmillan, 2021, pp. 45 ss.

<sup>58</sup> Per una completa trattazione dell'argomento si rinvia in particolare ai lavori monografici di A. Barone, *Il diritto del rischio*, Milano, Giuffrè, 2006 e di P. Savona, *Il governo del rischio. Diritto dell'incertezza o diritto incerto?*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013. Con specifico riferimento alla regolazione del rischio nel settore ambientale, si cfr. *ex multis*: M. C. Tallachini, *Ambiente e diritto della scienza incerta*, in S. Grassi, M. Cecchetti, A. Andronio (a cura di), *Diritto e ambiente*, Firenze, Olschki, 1999, pp. 59-100; F. Merusi, *Dal fatto incerto alla precauzione: la legge sull'elettrosmog*, in *Foro amm.*, 2001, n. 1, pp. 221 ss.; G. D. Comporti, *Amministrazioni e giudici sull'onda dell'elettrosmog*, in *Foro amm.*, 2001, n. 9, pp. 2456 ss.; G. Corso, *La valutazione del rischio ambientale*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 171 ss.; M. Cecchetti, *Diritto ambientale e conoscenze scientifiche tra valutazione del rischio e principio di precauzione*, in *Federalismi.it*, 2022, n. 24. Con riferimento alla sicurezza alimentare si rinvia in particolare alle monografie di G. Galasso, *Il principio di precauzione nella disciplina degli OGM*, Torino, Giappichelli, 2006 e di D. Bevilacqua, *La sicurezza alimentare negli ordinamenti giuridici ultrastatali*, Milano, Giuffrè, 2011, ovvero *ex multis* a F. Giampietro, *Rischio ambientale e principio di precauzione nella direttiva sugli OGM*, in *Ambiente*, 2001, pp. 951 ss., L. Marini, *Principio di precauzione, sicurezza alimentare e organismi geneticamente modificati nel diritto comunitario*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2004, n. 2, pp. 281 ss., P. Borghi, *Il rischio alimentare e il principio di precauzione*, in L. Costato—A. Germanò—E. Rook Basile (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, vol. III, *Il diritto agroalimentare*, Torino, UTET, 2011, pp. 53-72. In materia di rischio sanitario, si cfr. in particolare M.P. Chiti, *Il rischio sanitario e l'evoluzione dall'amministrazione dell'emergenza all'amministrazione precauzionale*, in AA. VV., *Il diritto amministrativo dell'emergenza. Annuario 2005* (Associazione dei professori di diritto amministrativo), Milano, Giuffrè, 2006, pp. 141 ss. Nel recente lavoro monografico di R. Dagostino, *Le corti nel diritto del rischio*, Bari, Cacucci, 2020, sono state altresì tenute in considerazione le aree dei rischi economico-finanziari e dei rischi da comportamento umano patologico.



alla c.d. *risk regulation*<sup>59</sup>. Per meglio specificare, trattasi di una serie di approcci regolatori dell'esperienza nordamericana finalizzati al controllo del rischio sanitario e ambientale, che hanno fatto ingresso anche nel diritto comunitario<sup>60</sup>, seppur nell'ambito di strategie dai connotati del tutto peculiari, tra cui l'accreditamento della centralità della funzione amministrativa nella regolazione di tale tipologia di rischi<sup>61</sup>. Quest'ultimo è apparso peraltro un aspetto condiviso sul piano del diritto interno, per cui è stato ritenuto che, anche nel nostro ordinamento, la regolazione del rischio privilegi un approccio incentrato sulla funzione amministrativa, da intendere nella sua rilevanza continua e globale correlata al dovere istituzionale di perseguimento del pubblico interesse<sup>62</sup>.

Le riflessioni proliferate intorno al tema sono state sviluppate intorno alla comune premessa teorica per la quale il rischio sarebbe da intendere come esposizione ad un eventuale danno risultante da una decisione umana intorno alla quale sussiste una condizione di incertezza<sup>63</sup>, che, quale prodotto indesiderato della modernizzazione, sarebbe tale da configurarsi come un connotato proprio della società

---

<sup>59</sup> Sul tema si cfr. l'accurata ricostruzione di G. Majone, *Foundations of risk regulation: Science, decision-making, policy learning and institutional reform*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2010, 1(1), pp. 5 ss., che ha distinto i diversi modelli di approccio alla regolazione giuridica del rischio affermatasi progressivamente nella relativa legislazione, ossia, dopo un'iniziale approccio proibitivo, quello fondato sul principio di riduzione del rischio al livello minimo tecnicamente possibile (c.d. *lowest feasible risk principle*), la dottrina del rischio significativo, che pone l'enfasi sulla necessaria stima quantitativa del rischio, e, infine, l'approccio fondato sul bilanciamento dei costi e dei benefici. Tra i più significativi contributi sull'argomento si cfr. altresì: C. R. Sustain, *Risk and Reason: Safety, Law, and the Environment*, Cambridge university press, 2002; S. A. Shapiro, R. L. Glicksman, *Risk Regulation at Risk. Restoring a Pragmatic Approach*, Standford California, Standford University Press, 2003; E. Fisher, *Risk regulation and administrative constitutionalism*, Oxford and Portland Oregon, Hart Publishing, 2007, le cui riflessioni di ampia portata sono state sviluppate tenendo in considerazione non solo l'ordinamento statunitense, ma anche ulteriori realtà ordinamentali, tra cui quella comunitaria. Per uno studio comparato in tale ultimo senso, si veda altresì D. Vogel, *The politics of risk regulation in Europe and the United States*, in *Yearbook of European Environmental Law*, 2003, vol. 3.

<sup>60</sup> Così P. Savona, *Il governo del rischio. Diritto dell'incertezza o diritto incerto?*, cit., pp. 368

<sup>61</sup> In questi termini A. Barone, *Il diritto del rischio*, cit., pp. 35. Intorno alla regolazione del rischio in ambito comunitario si veda in particolare D. Vogel, *The new politics of risk regulation in Europe*, CARR Discussion Papers (DP 3), Centre for Analysis of Risk and Regulation, London School of Economics and Political Science, Londra, 2001, ovvero i contributi raccolti in G. Majone (a cura di), *Risk Regulation in the European Union: Between Enlargement and the Internationalization*, Firenze, European University Institute, 2003 e, per una più recente trattazione multidisciplinare del tema, in M. Weimer, A. de Ruijter (a cura di), *Regulating Risks in the European Union. The Co-production of Expert and Executive Power*, Oxford, Hart Publishing, 2017.

<sup>62</sup> Così A. Barone, *Il diritto del rischio*, cit., pp. 41, richiamando la nozione di «funzione» espressa in F. Modugno, *Funzione*, in *Enciclopedia del diritto*, XVIII, 1969, pp. 301 ss.

<sup>63</sup> L'identificazione del rischio come esposizione ad un danno risultante da una decisione umana è riconducibile a N. Luhmann, *Sociologia del rischio*, Milano, Mondadori, 1996, pp. 31 ss., che distingue tale concetto da quello di pericolo, quale ipotesi nella quale l'eventuale danno sia è causato da fattori esterni. La distinzione tra i due concetti è stata altresì riconosciuta in ambito comunitario, ancorché in termini differenti. Nella sentenza Trib. CE, Sez. III, 11 settembre 2002, T-13/99, Pfizer Animal Health SA/Consiglio, al punto n. 147, era stato difatti precisato che la nozione di «rischio» corrispondeva ad una funzione della probabilità degli effetti nocivi per il bene protetto dall'ordinamento giuridico cagionati dall'impiego di un prodotto o processo. Diversamente, la nozione di «pericolo» era da considerarsi più comunemente utilizzata in un'accezione più ampia, definendo con essa ogni prodotto o processo che possa avere un effetto negativo per la salute umana. Tra le voci dottrinali che hanno invece aderito alla posizione di una tendenziale identificazione tra i due termini, si ricorda A. Barone, *Il diritto del rischio*, cit., pp. 19.

contemporanea<sup>64</sup>. La condizione di incertezza in parola non deriverebbe tuttavia dal solo fatto che ci si riferisce ad una fattispecie futura, della quale, in quanto tale, non si ha certezza circa i relativi connotati, ma anche dall'assenza di una relativa conoscenza pacifica della fattispecie nello stato dell'arte scientifico. Rispetto a siffatta condizione di rischio, l'agire umano prenderebbe forma a partire da un'etica di ordine nuovo dalla quale deriverebbe una nuova dimensione di responsabilità che è tale da un implicare un dovere verso l'esserci dell'umanità futura<sup>65</sup>. Sulla base di simili presupposti teorici venivano dunque individuati, a partire dal contributo della scienza giuspubblicistica tedesca<sup>66</sup>, i lineamenti del diritto amministrativo del rischio avente ad oggetto l'anticipazione di un intervento pubblico sulla fattispecie, da intendere come attivazione dei pubblici poteri al di fuori delle coordinate di certezza e determinatezza. In specie, si tratterebbe di processi decisionali aperti e dinamici, contraddistinti *inter alia* dal coinvolgimento di *expertise* tecnico-scientifica, dal bilanciamento di interessi contrapposti guidati da differenti giudizi di valore, ovvero da un corredo motivazionale non più fondato necessariamente sull'esistenza di un nesso causale comprovato tra azione od omissione e danno<sup>67</sup>. Intorno a tali profili, ossia gli aspetti concernenti la decisione amministrativa inserita in una dimensione di incertezza e la conseguente connotazione dei caratteri di flessibilità e provvisorietà, insieme alla portata effettiva del principio di precauzione<sup>68</sup> e ai profili attinenti al dato organizzativo<sup>69</sup>, ha dunque orbitato la riflessione giuridica riconducibile a tale filone dottrinale.

La ricerca che in questa sede si sta sviluppando non può ricondursi a tale area di approfondimento, poggiando su presupposti di ordine differente, in primo luogo con riferimento all'oggetto di studio, trattandosi di un'accezione del concetto di rischio e di aree materiali di riferimento differenti. Tuttavia, come si vedrà *infra*, ciò non conduce alla conclusione che i relativi rilievi dottrinali non offrano un contributo alle riflessioni *de quo*, nella misura in cui, pur nelle differenze, possono comunque riconoscersi elementi comuni ai due oggetti di studio.

---

<sup>64</sup> In tal senso, si veda il prezioso contributo di U. Beck, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, Carocci, 2013.

<sup>65</sup> La constatazione circa la necessità dell'affermazione di una differente etica della responsabilità rispetto ai rischi derivanti dallo sviluppo scientifico e tecnologico va ricondotta a H. Jonas, *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Torino, Einaudi, 2002.

<sup>66</sup> Per un'accurata ricostruzione del dibattito della dottrina giuridica tedesca sul tema, cfr. P. Savona, *Il governo del rischio. Diritto dell'incertezza o diritto incerto?*, cit., pp. 27 ss.

<sup>67</sup> Così in particolare *Ibidem*, pp. 214.

<sup>68</sup> Sul tema, oltre al contributo monografico di F. De Leonardis, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, Giuffrè, 2005, si veda altresì: G. Manfredi, *Note sull'attuazione del principio di precauzione in diritto pubblico*, in *Dir. Pubb.*, 2004, n. 3, pp. 1075 ss.; P. Savona, *Il principio di precauzione e il suo ruolo nel sindacato giurisdizionale sulle questioni scientifiche controverse*, in *Federalismi*, 2011, n. 25. Per un contributo più recente, si veda M. Cecchetti, *Diritto ambientale e conoscenze scientifiche tra valutazione del rischio e principio di precauzione*, in *Federalismi*, 2022, n. 24.

<sup>69</sup> In tal senso, a titolo esemplificativo: F. De Leonardis, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, cit., pp. 229 ss.; A. Barone, *Il diritto del rischio*, cit., pp. 104 ss.; P. Savona, *Il governo del rischio. Diritto dell'incertezza o diritto incerto?*, cit., pp. 220 ss.

L'indagine che qui si sta conducendo si porrebbe piuttosto in linea di continuità, pur nella permanenza di talune differenze, con altri studi sviluppati più recentemente in materia<sup>70</sup>, focalizzati prevalentemente sulla tipologia di rischi in questa sede presi in considerazione e strutturati a partire da un'accezione del concetto di rischio maggiormente prossima a quella che in questa sede si condivide. In particolare, nell'ambito di tale complesso di contributi dottrinali, si collocherebbero quegli sforzi finalizzati ad esaminare i lineamenti di un diritto del rischio, da intendere come il complesso di attività amministrative funzionali all'analisi, alla valutazione e alla gestione del rischio di calamità. In altri termini, si tratterebbe di un complesso di attività volte a favorire l'affermazione di un modello programmatico e regolatorio flessibile<sup>71</sup>, nel quale le linee di intervento siano integrate nel quadro sistematico delle decisioni di ordinaria gestione. Su siffatto sfondo dottrinale dunque si muovono, in parte distinguendosi per talune differenze, le riflessioni che seguiranno.

Intorno all'ulteriore obiettivo esaminato *supra* (par. 2.1), ovvero sia l'adattamento al cambiamento climatico, l'attenzione non è stata posta dalla sola soprarichiamata dottrina giuridica interessata a comprendere la portata e le ricadute dell'inserimento del tema tra gli oggetti dei negoziati internazionali o, a livello europeo, del diritto derivato. Invero, al fianco di ciò, appaiono di particolare interesse altresì i contributi nei quali sono stati condotti approfondimenti più in generale intorno al ruolo del diritto, anche nazionale, nella promozione e attivazione dei processi di adattamento al cambiamento climatico, interrogandosi sulle relative sfide e ostacoli legali, sul condizionamento di tali processi sui diversi settori del diritto<sup>72</sup>, nonché sui principi e sotto-principi cui il sistema giuridico dovrebbe conformarsi al fine di

---

<sup>70</sup> Rientrerebbero in tale filone dottrinale nazionale, in particolare: M. Simoncini, *La regolazione del rischio e il sistema degli standard. Elementi per una teoria dell'azione amministrativa attraverso i casi del terrorismo e dell'ambiente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010; Id, *Regulating Catastrophic Risks by Standards*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2011, 2(1), pp. 37-50; Id, *Thinking ahead of disasters. The role of risk regulation in the European Union*, in *Perspectives on Federalism*, 2013, n. 5 (3), pp. 24-55; A. Fioritto, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, il Mulino, 2009, pp. 191 ss.; Id, *Il governo del rischio: la prevenzione come funzione ordinaria dell'amministrazione*, in AA.VV., *Ricostruzione e Governo del Rischio*, Quodlibet, 2013, pp. 56 ss.; A. Fioritto, M. Simoncini, *If and when: towards standard-based regulation in the reduction of catastrophic risks*, in A. Alemanno (a cura di), *Governing Disasters*, Edward Elgar, 2011, pp. 115 ss; V. Pepe, *La gestione dei rischi nel codice della protezione civile. Brevi note sul sistema italiano e francese*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 1, pp. 213 ss. In tale filone dottrinale sono altresì riconducibili i contributi raccolti nel volume collettaneo L. Giani, M. D'Orsogna, A. Police (a cura di), *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, e gli articoli raccolti nella sezione speciale della rivista *Il diritto dell'economia*, n. 3/2022. Da ultimo, può annoverarsi in tale filone altresì il più recente contributo monografico di A. Paire, *Il servizio di protezione civile nel prisma dell'organizzazione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2023.

<sup>71</sup> Così in particolare L. Giani, *Dalla cultura dell'emergenza alla cultura del rischio: potere pubblico e gestione delle emergenze*, in L. Giani, M. D'Orsogna, A. Police (a cura di), *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio*, cit., pp. 15 ss, successivamente ribadito in Id, *Il ruolo del principio di prevenzione e di precauzione nelle politiche pubbliche ambientali nel diverso contesto del "diritto del rischio"*, in S. Budelli (a cura di), *Società del rischio e il Governo dell'emergenza*, Tomo I, AmbienteDiritto.it Editore, 2020, pp. 141 ss.

<sup>72</sup> Questo è ad esempio il proposito del volume collettaneo già richiamato J. Verschuuren (a cura di), *Research Handbook on Climate Change Adaptation Law*, cit., nel quale vengono approfonditi i modi con cui i diversi settori del diritto risultano condizionati dall'obiettivo di attivare processi di adattamento ai cambiamenti climatici, come, a titolo esemplificativo, il diritto delle calamità (Cap. VI), il diritto della salute pubblica (Cap. VII), il diritto agricolo e forestale (Cap. VIII), la regolazione del settore idrico (Cap. 9), il governo del territorio (Cap. XII), etc.

aumentare la resilienza e la capacità di adattamento dei sistemi socio-ecologici<sup>73</sup>. In tal senso è stato ad esempio ritenuto che il diritto ricopra un ruolo essenziale in tali processi, facilitando la riduzione dell'esposizione ai c.d. *climate hazards*, aumentando la capacità di adattamento dei singoli soggetti, delle famiglie e delle comunità, ovvero creando incentivi per condotte 'adattive'. Nella complessa sfida di promuovere una risposta ai mutamenti indotti dal cambiamento climatico, continuando ad assicurare una stabilità sistemica, il diritto è dunque tenuto a prepararsi e rispondere al cambiamento, ad affrontare gli effetti distributivi di quest'ultimo e dei processi di adattamento, nonché a promuovere la partecipazione nei processi di adattamento e ad operare tra i diversi settori e scale di regolazione. A tal fine, la regolazione in materia dovrebbe includere una combinazione di misure a lungo termine, che preparino a potenziali sviluppi e agevolino processi decisionali che consentano, al mutamento di determinate circostanze, aggiustamenti nell'implementazione delle norme, come nell'indicazione delle prescrizioni e dei requisiti regolatori<sup>74</sup>.

In alcuni casi, le riflessioni si sono finanche estese sino alla teorizzazione di un paradigma giuridico di ordine nuovo, ovvero sia quello di un '*Diritto Adattivo*' (c.d. '*Adaptive Law*'), dai caratteri profondamente differenti dai tratti tradizionali dei sistemi giuridici, che tenderebbero ad ignorare le interrelazioni tra sistemi sociali ed ecologici e che risultano tendenzialmente non idonee ad adattarsi a rapidi cambiamenti. Secondo una tale lettura, un tale paradigma regolativo sarebbe contraddistinto da un'articolata molteplicità di obiettivi adattabili, un'adattiva struttura organizzativa policentrica del potere pubblico, un metodo di decisione che tolleri l'incertezza e utilizzi il contesto per sviluppare standard che consentano ai decisori di rispondere a situazioni di ordine nuovo, nonché una forma dei processi decisionali di tipo iterativo tra più soggetti, con la previsione di cicli di monitoraggio e valutazione degli effetti delle decisioni e azioni. Dunque, ad avviso di tale voce dottrinale, si tratterebbe di lineamenti di ordine differente rispetto a quelli tradizionalmente riconosciuti negli ordinamenti giuridici, che, in quanto tali, apparirebbero maggiormente idonei a rispondere alle mutevoli sfide *de quo*<sup>75</sup>.

Nonostante la proliferazione di tali studi nella riflessione giuridica straniera, risultano ancora limitate le indagini che, nella dottrina nazionale, hanno avuto ad oggetto le trasformazioni con le quali il

---

<sup>73</sup> Così R. K. Craig, *Stationarity is dead-long live transformation: five principles for climate change adaptation law*, in *Harv. Envtl. L. Rev.*, 2010, n. 34, pp. 9 ss., che, in tal senso, individua i seguenti principi: (i) 'Monitor and Study Everything All the Time'; (ii) Eliminate or Reduce Non-Climate Change Stresses and Otherwise Promote Resilience; (iii) Plan for the Long Term with Much Increased Coordination Across Media, Sectors, Interests, and Governments; (iv) Promote Principled Flexibility in Regulatory Goals and Natural Resource Management; (v) 'Accept - Really Accept - That Climate Change Adaptation Will Often Be Painful'.

<sup>74</sup> Così J. Wenta, J. McDonald, J. S. McGee, *Enhancing resilience and justice in climate adaptation laws*, in *Transnational Environmental Law*, 2019, n. 8(1), pp. 89 ss.

<sup>75</sup> La teorizzazione di tale paradigma va ricondotta al pensiero di C. A. Arnold, L. H. Gunderson, *Adaptive law and resilience*, in *Envtl. L. Rep. News & Analysis*, 2013, n. 43, pp.10426 ss.

diritto nazionale, e in particolare, il diritto amministrativo nazionale, sarà tenuto a confrontarsi nel perseguimento di questo nuovo obiettivo di risposta agli effetti dei cambiamenti climatici<sup>76</sup>.

### 2.3 Lineamenti di una funzione amministrativa per la riduzione del rischio di calamità nell'ambito di processi di adattamento al cambiamento climatico

Due sono in particolare le ragioni che conducono la lente di indagine ad approfondire i lineamenti teorici di un'ipotetica funzione di riduzione del rischio di calamità nell'ambito di processi di adattamento al cambiamento climatico, esaminandone i relativi caratteri, nonché le attività e gli strumenti giuridici ad essa riconnessi. Da un lato, la scelta risponde alla necessità di dare seguito a quanto osservato in sede di osservazioni conclusive del capitolo precedente e, dunque, di analizzare i diversi profili dell'azione dei pubblici poteri che intervengono nella limitazione delle componenti del rischio di calamità, ovverosia dei presupposti che agevolano il verificarsi di un fatto emergenziale. Dall'altro, l'intento è quello di interrogarsi se, dinanzi alla progressiva affermazione degli obiettivi descritti nel capitolo precedente, si sia assistito ad una reazione dell'ordinamento in tale direzione. In tal senso, allora, nella misura in cui, come osservato, lo studio delle funzioni amministrative consisterebbe nello studio del diritto amministrativo nelle sue trasformazioni<sup>77</sup>, rappresentando le stesse una sintesi dei mutevoli obiettivi fissati dall'ordinamento, la funzione medesima costituirebbe un terreno di osservazione privilegiato.

Coerentemente con l'analisi sviluppata nel paragrafo precedente, l'obiettivo qui di interesse consisterebbe nella riduzione del rischio di calamità naturali, da intendere come funzione del pericolo, dell'esposizione, della vulnerabilità e delle capacità rispetto all'evento, con riferimento ai fenomeni interessati dalla variabilità delle condizioni fisiche del sistema climatico, tale per cui la riduzione del rischio, declinata in certi termini, si potrebbe affermare come un obiettivo che contribuisce altresì al processo di adattamento al clima attuale o previsto. A ben osservare, quindi, si tratterebbe di fattispecie che, concernendo, come precisato *supra*, la potenziale perdita di vite umane, di lesioni, di distruzione o danneggiamento di beni di un dato sistema, nell'ambito di una variabilità delle condizioni climatiche, si presentano come un problema dalla dimensione e natura tale da interessare l'intera collettività facente parte del sistema e, pertanto, tali da implicare l'attivazione di pubblici poteri<sup>78</sup>.

---

<sup>76</sup> Tra i limitati contributi in materia, si richiamano in particolare i pochi studi che hanno avuto ad oggetto le trasformazioni a livello urbano nell'amministrazione di tali processi, come S. Fanetti, *Adattamento ai cambiamenti climatici e proprietà edilizia in contesti urbani*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, 2019, 1, pp. 227-259 e G. Torelli, *Il contrasto ai cambiamenti climatici nel governo del territorio. Un PAESC per la laguna di Venezia*, in *federalismi.it*, 2/2020, pp. 196-218. Per un recente studio sul tema al di là della stretta dimensione urbana, si cfr. M. De Donno, *L'emergenza climatica e la democrazia partecipativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 6/2022, pp. 755-761.

<sup>77</sup> In tal senso B. G. Mattarella, M. Ramajoli, *Presentazione*, in B. G. Mattarella, M. Ramajoli (a cura di), *Enciclopedia del diritto, Vol. 3: Funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè, 2022, pp. XII.

<sup>78</sup> In questi termini B. Tonoletti, *Il cambiamento climatico come problema di diritto pubblico universale*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, n. 1, p. 37 ss., riferendosi in generale al tema dei cambiamenti climatici.

Riprendendo una nota impostazione dottrinale<sup>79</sup>, pertanto, rispetto a tali obiettivi la funzione amministrativa di riferimento consterebbe di quelle attività (globalmente rilevanti) attribuite ad un *munus*, ad un *officium*, ad un ente, pubblico o privati, ovvero ad un insieme di essi, prefigurate nel contenuto e nello scopo e vertenti su certi effetti, alle quali accede una potestà<sup>80</sup>, che, considerato l'oggetto, incide sugli interessi della collettività. Sulla base di tali presupposti, allora, la funzione in parola si prefigurerebbe come un contenitore nell'ambito del quale si connettono le diverse decisioni e attività frutto dei pubblici poteri, che, intervenendo sulla pericolosità, sull'esposizione, sulla vulnerabilità, ovvero sulla capacità, incidono congiuntamente, pur nella diversità strutturale delle misure, sul rischio, riconnettendosi dunque agli interessi fondamentali della comunità protetti dall'ordinamento medesimo<sup>81</sup>. A questo punto, allora, occorre comprendere quali siano le attività che comporrebbero siffatta funzione.

---

<sup>79</sup> Il riferimento è a F. Modugno, *Funzione* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVIII, Milano, Giuffrè, 1969, pp. 303. Si tratta di un'impostazione dottrinale che come chiarito in alcuni passaggi successivi *Ibidem*, pp. 311, non si porrebbe in negazione rispetto all'intuizione di F. Benvenuti, *Eccesso di potere per vizio della funzione*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1950, pp. 29 ss., così come ribadita in Id, *Semantica di funzione*, in *JUS*, 1985, n. 1, pp. 3 ss. circa la struttura della funzione. Quest'ultima voce dottrinale, muovendo dalla constatazione circa il carattere polisenso dell'espressione, costruisce la nozione di funzione secondo un metodo induttivo, ossia partendo dalla realtà dell'atto giuridico come produttore di effetti sulle situazioni giuridiche e, sulla base di tali effetti, definisce il concetto di funzione come l'elemento di connessione tra potere e atto, ovvero sia come quel momento di trasmissione dell'energia giuridica contenuta in potenza nella norma e attualizzato nell'atto. In tale ottica allora, come precisato in ID, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, pp. 128, il procedimento ne rappresenta la relativa manifestazione. In altri termini, il procedimento sarebbe il fenomeno che si produce ad ogni esplicazione di una funzione e, dunque, la sua forma. Come si anticipava, secondo Modugno la propria lettura del concetto di funzione non avrebbe contraddetto l'accezione di Benvenuti, ritenendo piuttosto che la stessa sia inverata nell'unificazione della stessa con la concezione della *deputatio ad finem*, potendo pertanto continuare a definire la funzione come il concretarsi del potere attraverso gli atti formalizzati del diritto nella realizzazione del fine o nel soddisfacimento dell'interesse perseguito.

Nel novero degli autori che avevano condiviso l'impostazione di Benvenuti si ricorda altresì A. Piras, *Interesse legittimo e giudizio amministrativo*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 312 ss., pur avendo mantenuto delle riserve sul modo in cui Benvenuti avrebbe dimostrato, anche da un punto di vista teorico, oltre che pratico, l'autonomo rilievo giuridico del momento (pp. 326).

Tra gli ulteriori autori che avevano condiviso la concezione 'benvenutiana' si ricorda G. Berti, *Diritto e Stato: riflessioni sul cambiamento*, Padova, CEDAM, 1986, pp. 338 che peraltro aggiungeva che la condivisione di una simile prospettiva conduca ad una conoscenza obiettiva dei fenomeni del diritto pubblico, non essendoci tra la norma e l'atto il soggetto con la propria volontà, bensì la funzione che, come tale, costituisce un elemento obiettivo. Per tale ragione, secondo l'A., la condivisione di una tale accezione implica la reiezione di ogni immagine soggettivistica dell'amministrazione.

Una lettura non dissimile a quella del Modugno appare quella di G. Miele, *Funzione pubblica*, in *Novissimo Dig. It.*, VII, pp. 686 ss., che, tra i diversi significati del termine passati in rassegna, qualifica la pubblica funzione come quel complesso di attività ordinate e coordinate ad una data destinazione intorno a un potere giuridico pubblicistico.

<sup>80</sup> In tal senso si ricorda anche la posizione di G. Zanobini, *Corso di diritto amministrativo*, I, Milano, Giuffrè, 1958, pp. 18 che ricorda come la funzione rappresenti sempre l'esercizio di una potestà pubblica, avendo prima cura di precisare quali siano a suo avviso i principali caratteri della funzione amministrativa, ossia la concretezza, la spontaneità e la discrezionalità (pp. 14 ss.)

<sup>81</sup> Come ricordato da G. Marongiu, *Funzione, II) Funzione amministrativa*, in *Enciclopedia Giuridica*, XIV, Roma, Treccani, 1989, pp. 7, la funzione altro ruolo non avrebbe se non quello di connettere ogni decisione che venga assunta in un ordinamento e per forza dell'ordinamento medesimo agli interessi fondamentali della comunità, che l'ordinamento stesso organizza. In senso analogo, va ricordato anche il meno recente contributo di M. S. Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1981, pp. 29 ss., nell'ambito del quale la funzione veniva qualificata

### 2.3.1 *Le attività di previsione dei rischi*

Mantenendo per il momento una prospettiva generale, al fine di entrare maggiormente nello specifico nella seconda parte del lavoro, si possono certamente annoverare tra di esse le attività di previsione, che non rilevano ai solo fini degli studi concernenti i profili di responsabilità<sup>82</sup>, ma altresì, per quanto di nostro interesse, per il relativo configurarsi come attività presupposte alle attività di prevenzione. Con esse può difatti intendersi il complesso di attività materiali preposte all'identificazione e allo studio degli scenari di rischio. In questi termini, per meglio specificare, la previsione si tradurrebbe non solo in studi riguardanti le cause, l'estensione, l'intensità e la frequenza dei fenomeni qui di interesse, con la delimitazione *inter alia* delle aree di territorio omogenee per tipologia, energia, quantificazione dei tempi di occorrenza dei fenomeni e la relativa probabilità di accadimento<sup>83</sup>, quali aspetti che concernono la pericolosità del fenomeno, ma anche nell'analisi degli ulteriori elementi di cui il rischio associato a tali fenomeni si compone.

Impostando il ragionamento in questi termini, può allora ritenersi che siano propriamente le attività di previsione a consentire di tradurre ciò che rappresenta una mera possibilità in termini di alta-media-bassa probabilità e, sulla base di ciò, sviluppare le attività di prevenzione. Tale precisazione consente così di cogliere non solo il carattere di propedeuticità delle attività di previsione rispetto a quelle di prevenzione, ma anche il rilievo che esso assume sulla legittimità delle medesime. Invero, a ben osservare, possono apparire ben limitati i margini di legittimità di un ipotetico provvedimento posto alla base di una misura di prevenzione, che, in assenza di una preliminare attività di previsione, si inserisca semplicemente nell'orizzonte delle possibilità, e non delle probabilità.

L'attività previsionale così intesa risulta pertanto come un'attività intrinsecamente dinamica. Invero, la stessa, nello studio dei fattori componenti il rischio e nella costruzione dei relativi scenari, non solo risulta condizionata dallo stato di conoscenze tecnico-scientifiche che ne consentono il relativo espletamento, ma anche, coerentemente con la prospettiva di indagine qui proposta, dalla variabilità delle condizioni fisiche del sistema climatico che incidono sulla pericolosità dei fenomeni medesimi, con inevitabili ripercussioni sull'attendibilità delle previsioni meno recenti.

---

come attività svolta nell'interesse altrui o della collettività, nei modi stabiliti dalle norme, e storicamente connessa all'attività dei *munera* o degli uffici.

<sup>82</sup> Tra i contributi recenti in materia, si cfr. *ex multis*: V. Cingano, *Responsabilità civile del tecnico e concausa naturale*, in *Il diritto dell'economia*, 2022, n. 3, pp. 433 ss.; P. Maltese, *La responsabilità dei tecnici nella gestione dei rischi naturali*, in *Il diritto dell'economia*, 2022, n. 3, pp. 445 ss.; G. B. Ferro, *La responsabilità colposa penale dei tecnici nella gestione del territorio*, in *Il diritto dell'economia*, 2022, n. 3, pp. 475 ss.; L. Ferraris, M. Altamura, F. Munerol, *La Responsabilità penale degli operatori del Sistema nazionale di Protezione Civile negli studi di fondazione CIMIA*, in *Il diritto dell'economia*, 2022, n. 3, pp. 519 ss.

<sup>83</sup> S. Peppoloni, *Convivere con i rischi naturali. Conoscerli per difendersi*, Bologna, Il Mulino, 2014, pp. 126-127

La consapevolezza nell'ordinamento circa il rilievo assunto da tali attività risulta essersi palesata in particolare nel quadro del PNRR. Invero, nell'ambito della quarta componente della seconda missione del Piano, è stato previsto un investimento finalizzato a rafforzare la capacità previsionale degli effetti del cambiamento climatico. In specie, l'investimento sarebbe preposto alla realizzazione di un avanzato ed integrato sistema di monitoraggio e di previsione a lungo termine, che consenta di individuare e prevedere i rischi sul territorio, come conseguenza dei cambiamenti climatici e di inadeguata pianificazione territoriale, e, dunque, di controllare ampie fasce territoriali in modo tale da sviluppare, sulla base di tale patrimonio informativo, piani di prevenzione dei rischi e di adattamento ai cambiamenti climatici.

A tal proposito, con il Decreto Ministeriale del Ministro della transizione ecologica del 29 settembre 2021, n. 398, è stato adottato il *Piano Operativo di Lavoro per l'attuazione del sistema di monitoraggio integrato*, con lo scopo di individuare le azioni necessarie per la realizzazione del medesimo, con particolare riferimento all'iniziale fase di progettazione preliminare. Dal punto di vista strutturale, coerentemente con quanto veniva disposto all'interno del PNRR, il Sistema si articolerebbe in quattro componenti, che identificherebbero le macro-attività con cui verrà realizzato il Sistema e che andranno a caratterizzarne il funzionamento, ovverosia: il telerilevamento aereospaziale<sup>84</sup> e la sensoristica in sito<sup>85</sup>; il sistema di telecomunicazione, che consentirebbe il coordinamento e l'interoperabilità tra i vari operatori delle sale di controllo attraverso l'acquisizione delle informazioni e delle elaborazioni provenienti dalla precedente componente; le sale di analisi e controllo Centrali e Regionali<sup>86</sup>; i sistemi e i servizi di sicurezza informatica. In conformità a quanto previsto dal decreto ministeriale *de quo*, il Sistema, tramite tali componenti, troverebbe applicazione nell'ambito di diverse aree tematiche, le c.d. *'applicazioni verticali'*, puntualmente individuate dal Piano, tra le quali rientrerebbero il monitoraggio dell'instabilità idrogeologica, il supporto alle emergenze derivanti dai disastri naturali e l'ambito degli incendi boschivi e di interfaccia.

---

<sup>84</sup> Sulle potenzialità dei sistemi di telerilevamento satellitare, con particolare riferimento ai fenomeni di nostro interesse, cfr. C. Terranova, *Il telerilevamento satellitare. Una risorsa per la sicurezza del territorio*, in *Gnosis*, 2018, n. 3, pp. 248-255, che osserva che lo stesso si configuri come un insostituibile strumento di osservazione e diagnosi dei fenomeni naturali, fornendo informazioni indispensabili per le attività di studio e analisi delle dinamiche naturali e, dunque, un'imprescindibile componente per le azioni di previsione, prevenzione e gestione delle situazioni di emergenza.

<sup>85</sup> Il sistema di telerilevamento aereospaziale prevederebbe, in base al Piano, la raccolta e l'omogeneizzazione dei dati relativi al contesto geologico ed idrogeologico, marino e litorale, agroforestale e urbano, sfruttando i sistemi di osservazione satellitare, i sistemi aeronautici senza pilota UAV, i sensori a terra e i sistemi informativi, ambientali ed infrastrutturali presenti sul territorio. Invece, la sensoristica in sito dovrebbe prevedere sia la raccolta e l'omogeneizzazione dei dati provenienti dalle reti esistenti di sensori, quali sensori ambientali (stazioni GNSS, meteopluviometriche, idrometriche, geotecniche, etc.), sensori Elettro-ottici e videocamere CCTV (visibile e IR termico), sistemi radar terrestri e aNPR (lettori di targhe), sia il loro raffittimento e/o potenziamento.

<sup>86</sup> Si tratterebbe di una componente che consentirebbe agli operatori di accedere alle informazioni raccolte per mezzo di un sistema di Comando e Controllo, fornendo una visione sintetica delle proiezioni probabilistiche di eventi climatici, dell'integrazione e gestione dei dati in tempo reale, della modellazione e simulazione degli interventi, etc.



Oltre all'individuazione delle componenti e delle *'applicazioni verticali'* e alla definizione di uno schema strategico di azioni necessarie al raggiungimento degli obiettivi<sup>87</sup>, un aspetto che appare di particolare interesse è la puntuale indicazione, per ogni applicazione verticale, delle amministrazioni coinvolte in tali attività previsionali, insieme ai diversi livelli di collaborazione e cooperazione richiesti nella progettazione e realizzazione del Sistema<sup>88</sup>.

La misura va certamente salutata favorevolmente, nella misura in cui, come si darà evidenza nel capitolo che seguirà e nei capitoli della II parte del lavoro, le attività di previsione interessano un insieme particolarmente vasto di amministrazioni, operanti su diversi livelli di osservazione e di aree di rischio<sup>89</sup>. Rispetto al carattere diffuso e potenzialmente segmentato di tali attività e all'eventualità di dispersione informativa, l'intervento andrebbe allora a mettere a sistema l'operato delle amministrazioni nella costruzione e condivisione di un patrimonio informativo comune relativo ai mutevoli rischi che insistono sul territorio.

Al fine di comprendere ulteriormente siffatta attività di previsione, può risultare utile ampliare lo sguardo e porre la stessa a confronto con le altre attività previsionali riconducibili alle funzioni di amministrazione di altre tipologie di rischi.

In tal senso, lo sguardo può essere rivolto verso l'area dell'amministrazione del rischio di corruzione, che costituisce un'ipotesi di amministrazione «autoriflessiva»<sup>90</sup>. Invero, nella misura in cui l'amministrazione è tenuta a fronteggiare un rischio endogeno, l'attività di previsione, sullo sfondo delle analisi che vengono sviluppate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione<sup>91</sup>, prende forma a partire dalle

---

<sup>87</sup> L'inizio della fase operativa è previsto, secondo il piano, entro agosto 2024.

<sup>88</sup> Le amministrazioni interessate sono le seguenti: Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE); Dipartimento della Protezione Civile (DPC); Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT); Ministero della Cultura (MiC); Istituto Geografico Militare (IGM); Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste (Masaf); Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA); Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (CREA); Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA); Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA); Istituto Idrografico della Marina (IIM); Ministero dell'Interno (MINT); Comando unità forestali, ambientali e agroalimentari dell'Arma dei Carabinieri (CUFAA); Agenzia ItaliaMeteo (AIM); Aeronautica Militare; Corpo delle Capitanerie di porto – Guardia Costiera (CCP - GC); Dipartimento dei Vigili del Fuoco del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile (VVF); Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR); Guardia di Finanza (GdF).

<sup>89</sup> Sul punto può essere richiamato a titolo esemplificativo l'operato dei Centri di competenza previsti dall'ordinamento di protezione civile, di cui si dirà più approfonditamente *infra par. 3.2.5 del Cap. III*.

<sup>90</sup> L'espressione è ripresa da G. Gallone, *La prevenzione amministrativa del rischio-corruzione*, in *Il diritto dell'economia*, 2018, n. 2, pp. 352. Per un recente inquadramento organico della materia si cfr. E. Carloni, *Corruzione (prevenzione della)*, in B. G. Mattarella, M. Ramajoli (a cura di), *Enciclopedia del diritto, Vol. 3: Funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè, 2022, pp. 319 ss.

<sup>91</sup> Sul punto G. M. Racca, *voce Corruzione (dir. amm.)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, aggiornamento, Milano, 2017, pp. 208 ss., che ricorda come spetti all'Autorità Nazionale Anticorruzione l'analisi dei dati a partire dalla cui individuare i comportamenti devianti, ampliando lo sguardo al di là dello schermo dell'apparente legittimità del singolo atto. Sul tema si cfr. altresì i contributi *ex multis* di M. Pignatti, *Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche-Aggiornamento*, 2017, pp. 73 ss., R. Cantone, *La prevenzione della corruzione e il ruolo dell'ANAC*, in M. D'Alberti (a cura di), *Combattere la corruzione: analisi e proposte*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2016, pp. 25 ss., M. G. Della Scala, *I profili organizzativi della prevenzione della corruzione e il ruolo dell'ANAC tra funzionalità e semplificazione*, in M. D'Alberti (a cura di), *Corruzione e pubblica amministrazione*, Napoli, Jovene, 2017, pp. 754 ss.

mappature dei processi decisionali che consentono una valutazione del rischio, guardando sia al dato formale sia all'assetto «vivente» dell'organizzazione, al fine di evidenziare l'eventuale distanza tra le due dimensioni e rilevare le sacche di «incertezza»<sup>92</sup>. In sintesi, quindi, l'attività di previsione si sostanzierebbe in un'attività di indagine nell'ambito della quale lo sguardo analitico si rivolge anzitutto verso il proprio interno. Tornando all'attività di previsione dei rischi qui di interesse, come si può evincere intuitivamente da quanto già sostenuto, la stessa può diversamente intendersi come un'attività di analisi che si rivolge in primo luogo verso l'esterno, trattandosi di processi analitici che dovrebbero avere ad oggetto la dimensione ambientale (appunto esterna) del fenomeno calamitoso e della sua incidenza sulla dimensione antropica, nella variabilità nel tempo di entrambe le dimensioni in un dato territorio.

Relativamente alle attività di previsione, c'è poi un ulteriore aspetto che attiene più strettamente alla dimensione soggettiva, rispetto al quale può essere utile rivolgere lo sguardo, in una prospettiva comparata, al settore dei rischi dei mercati finanziari. Nell'ambito di tale settore, come noto, significative attività di vigilanza sono tradizionalmente poste in essere dalle competenti autorità amministrative indipendenti<sup>93</sup>. Eppure, nell'ambito della riflessione dottrinale, era stato opportunamente messo in luce come in precedenza la valutazione e la gestione dei rischi fossero rimesse, quasi integralmente, ad operatori privati, rivolgendosi ai fini dei processi valutativi ad agenzie private di rating oppure ricorrendo a sistemi interni di valutazione dei rischi<sup>94</sup>. Più nello specifico, ciò che veniva criticamente messo in luce era che, per quanto attiene agli aspetti previsionali, nella stretta aderenza ad un tale sistema di valutazione ad opera delle agenzie di *rating*, per quanto potesse escludersi l'ipotesi che le agenzie esercitassero compiti di certificazione dei rischi, nel senso di una pubblica funzione di accertamento, emergeva un rilievo pubblico del *rating* allorché i giudizi sui rischi venivano inglobati dalle pubbliche autorità nell'ambito delle regole prudenziali o di altre regolamentazioni pubbliche dei mercati<sup>95</sup>. A fronte dei riscontrati fallimenti di un simile sistema oligopolistico integralmente privato nel fornire una risposta al problema dell'asimmetria informativa veniva pertanto auspicato un nuovo approccio dell'intervento pubblico sui rischi, che, sebbene non declinabile nei termini di un ritorno alla vigilanza strutturale, non rimettesse a

---

<sup>92</sup> Così G. Gallone, *La prevenzione amministrativa del rischio-corruzione*, cit., pp. 360.

<sup>93</sup> Sul punto possono richiamarsi le attività di vigilanza preventiva, correttiva e conoscitiva poste in essere da Banca d'Italia e Consob allo scopo prevalente monitorare costantemente, tramite l'acquisizione di dati, l'andamento dei soggetti vigilati, rispetto al cui approfondimento si rinvia inter alia a S. Amoroso, *Mercati finanziari (vigilanza sui)*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 3617 ss. e, per un inquadramento più recente, a G. Vesperi, *Finanza privata*, in B. G. Mattarella, M. Ramajoli (a cura di), *Enciclopedia del diritto*, Vol. 3: *Funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè, 2022, pp. 479 ss. (in part. pp. 504). Un ragionamento analogo può applicarsi anche con riferimento al mercato assicurativo, rispetto al quale possono richiamarsi le disposizioni di cui all'art. 190-bis d.lgs. 7 settembre 2005, n. 209, in conformità alle quali l'IVASS chiede ai soggetti vigilati di comunicare i dati e le informazioni per lo svolgimento di indagini statistiche, studi e analisi, secondo termini e modalità fissate con regolamento.

<sup>94</sup> M. Passalacqua, *Diritto del rischio nei mercati finanziari: prevenzione, precauzione ed emergenza*, Padova, CEDAM, 2012, pp. 126 ss.

<sup>95</sup> *Ibidem*, pp. 160 ss.

soggetti privati in via esclusiva il complesso di valutazioni, che, se mal eseguite, si prestano ad innescare eventi catastrofici<sup>96</sup>.

Nel contesto attuale, una risposta che è stata valutata in linea con tale percorso è stata l'istituzione della *European Systemic Risk Board*, quale comitato istituito nel 2010<sup>97</sup>, nell'esigenza di introdurre una supervisione pubblica sui rischi macroprudenziali, attraverso processi di monitoraggio e di valutazione di esternalità sistemiche, peraltro inserita all'interno di un'altra organizzazione reticolare, ossia il *European System of Financial Supervisors*, quale rete europea per la cooperazione tra regolatori nazionali e autorità dell'Unione. In sostanza, dunque, si è trattato di una risposta complessivamente salutata favorevolmente nell'ambito di tale riflessione dottrinale, anche alla luce dell'aderenza ad un modello organizzativo reticolare, nella convinzione che lo stesso possa agevolare i processi di vigilanza macroprudenziale su tali rischi, vista la relativa idoneità di interconnettersi agevolmente con le diverse autorità europee e nazionali competenti in materia<sup>98</sup>.

Tornando alla tipologia di rischi qui di interesse, la soluzione in stato di edificazione preposta alla realizzazione di un avanzato e integrato sistema di monitoraggio e di previsione a lungo termine di cui *supra* andrebbe in una direzione desiderabile, che, in entro certi termini, ricalcherebbe i lineamenti di un tale modello reticolare. Invero, l'investimento sarebbe preposto alla costruzione di un sistema di previsione tutt'altro che abdicato ad operatori privati, ma che piuttosto si edificherebbe intorno ad una rete di amministrazioni, rispetto alle quali, alle tradizionali strutture ministeriali si affiancherebbero enti pubblici di ricerca contraddistinte da un diverso grado di autonomia. In altri termini, si tratterebbe di un sistema policentrico al servizio di un'attività di previsione di ordine generale, nell'ambito del quale il pluralismo, considerate le diverse 'anime' delle amministrazioni coinvolte, può positivamente contribuire al buon andamento dell'attività *de quo*, scongiurando i rischi legati alla concentrazione pubblica in capo ad un'unica autorità amministrativa e all'esternalizzazione integrale dell'attività nel mercato.

### 2.3.2 *Le attività di prevenzione/mitigazione dei rischi*

A comporre ulteriormente la funzione della quale si stanno ricostruendo i lineamenti sono le attività di prevenzione, di cui, chiaramente, le attività di osservazione e monitoraggio ai fini previsionali sono presupposte<sup>99</sup>. In termini generali, le attività di prevenzione possono identificarsi come quel complesso

---

<sup>96</sup> *Ibidem*.

<sup>97</sup> Il comitato è stato istituito con Regolamento (UE) N. 1092/2010.

<sup>98</sup> Così nuovamente *Ibidem*, pp. 275, che sul punto richiama in particolare il contributo di D. Ielo, *Dall'amministrazione dell'emergenza all'amministrazione della precauzione: la macrovigilanza prudenziale*, in *Amministrare*, 2010, n. 2, pp. 235 ss.

<sup>99</sup> Come ricordato da L. Ferraris, M. Altamura, F. Munerol, *La Responsabilità penale degli operatori del Sistema nazionale di Protezione Civile negli studi di fondazione CIMA*, cit., pp. 522, il motto, nell'ambito delle pubblicazioni scientifiche, è il seguente: «osservare per prevedere, prevedere per prevenire».

di misure preposte ad evitare il verificarsi del fenomeno, ovvero ad evitare o ridurre i potenziali danni da ciò conseguenti, attraverso interventi di tipo strutturale e non strutturale<sup>100</sup>. Più nello specifico, si tratterebbe di quell'insieme di misure che intervengono sulle dimensioni che compongono il rischio di calamità. Scomponendo il concetto, pertanto, l'azione incidente sulla pericolosità del fenomeno, naturale o indotta da attività antropiche, attiene alla riduzione, qualora possibile, della probabilità, della frequenza e intensità del verificarsi del medesimo. Le azioni preventive che interessano l'esposizione concernono invece l'agglomerato corrente o futuro di persone e beni collocati nell'area interessata dal pericolo. Infine, un intervento preposto alla riduzione della vulnerabilità consisterebbe nell'incremento delle capacità idonee a limitare la suscettibilità all'impatto potenziale sia in termini infrastrutturali, come nel caso delle caratteristiche costruttive degli edifici, che in termini sociali, relativamente alle capacità di una comunità umana a resistere ai fenomeni medesimi condizionatamente a fattori di diversa natura<sup>101</sup>.

Sovente, in taluni riferimenti normativi il termine «prevenzione» viene affiancato a quello di «mitigazione», oppure, in altri casi, i due termini vengono impiegati alternativamente. Effettivamente, consultando il glossario condiviso nel Quadro di Riferimento di Sendai per la Riduzione del Rischio di Disastri 2015-2030 sembrerebbe che i due termini abbiano sfumature di significato differenti. Mentre la prevenzione si riferirebbe alle attività e alle misure per evitare nuovi o esistenti rischi da calamità, la mitigazione atterrebbe ai processi di riduzione o minimizzazione degli impatti negativi di un evento pericoloso. Ad ogni modo, non risulta che una tale distinzione semantica abbia fatto ingresso nell'ordinamento. Sul punto, può essere sufficiente richiamare le disposizioni del Codice della protezione civile, che, pur richiamando distintamente la prevenzione e la mitigazione dei rischi nella definizione all'art. 2, co. 1, delle attività di protezione civile, il concetto di mitigazione viene poi impiegato nell'individuazione tra le misure di cui si compone l'attività di prevenzione<sup>102</sup>.

Ciò detto, sul piano operativo, come osservato<sup>103</sup>, l'insieme di tali attività, e, in specie, la valutazione circa il livello di protezione che si intende garantire rispetto al mantenimento di un certo grado di rischio si traduce sovente nella fissazione di soglie standard di rischio. In particolare, questi ultimi andrebbero a configurarsi come strumenti preposti alla soddisfazione dell'obiettivo *de quo*, rappresentando il livello di tutela che l'ordinamento intende riconoscere rispetto ad un determinato rischio, sintetizzando un bilanciamento tra valori ed interessi prevalenti all'interno dell'ordinamento medesimo.

---

<sup>100</sup> La definizione qui proposta ricalca in parte la definizione introdotta nell'ambito dell'ordinamento di protezione civile, di cui *infra* par. 2.4.

<sup>101</sup> Si tratta chiaramente di una lettura coerente con la nozione di rischio di calamità che in questa sede è condivisa. Per un'analoga scomposizione del concetto, corredata da esempi concreti, si veda la chiara spiegazione di S. Peppoloni, *Convivere con i rischi naturali. Conoscerli per difendersi*, cit., pp. 21 ss.

<sup>102</sup> Cfr. art. 2, co. 5, lett. b) e c), d.lgs. n. 1/2018.

<sup>103</sup> Il riferimento è a M. Simoncini, *La regolazione del rischio e il sistema degli standard. Elementi per una teoria dell'azione amministrativa attraverso i casi del terrorismo e dell'ambiente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010, pp. 112 ss.

### 2.3.3 I principali caratteri distintivi della funzione di riduzione dei rischi rispetto alla funzione di amministrazione dell'emergenza

A questo punto, chiarite le attività che compongono la funzione, appare opportuno interrogarsi su taluni suoi aspetti caratterizzanti. Tra di essi rientrerebbe il carattere unitario della funzione rispetto ai duplici obiettivi descritti *supra*<sup>104</sup>, dai quali la stessa prenderebbe forma e nella quale questi ultimi troverebbero una composizione. Così come intesa, difatti, la funzione *de quo* sarebbe unitariamente preposta alla riduzione del rischio di calamità insieme all'attivazione di processi di adattamento al cambiamento climatico. Il presupposto riconoscimento del potenziale legame tra alcune calamità naturali e il cambiamento climatico, così come discusso nella letteratura scientifica richiamata nel paragrafo precedente, non risulta preposto ad una deresponsabilizzazione collettiva rispetto al verificarsi dei fenomeni e ai relativi rischi. Piuttosto, tale riconoscimento sarebbe funzionale ad ammettere che, alla luce della variazione delle condizioni fisico-climatiche, l'oggetto della funzione si inserisca nell'ambito di un contesto in mutamento di cui tenere conto, idoneo potenzialmente a condizionare le medesime componenti del rischio. In questi termini, allora, la funzione unitariamente intesa, in quanto rispondente ad un duplice obiettivo appunto, si connoterebbe di una intrinseca dinamicità, tale per cui l'esercizio delle attività medesime risulterebbe condizionato dalla potenziale variabilità dell'oggetto delle stesse, sia per quanto concerne le attività di previsione, sia quelle di prevenzione.

Ulteriore caratteristica di siffatta funzione, parzialmente anticipata, è che si tratta di un ambito particolarmente condizionato tecnicamente e scientificamente, nel quale la valutazione del rischio, risultante da un rapporto interferenziale tra tecnica e diritto, assume un ruolo centrale per guidare il decisore nell'assunzione di una scelta razionale e proporzionata<sup>105</sup>.

Non si tratta certamente di una caratteristica unica della funzione *de quo*, essendo un aspetto che appare condiviso tra le diverse funzioni amministrative, persino quelle più tradizionali. A tal riguardo, si potrebbe ad esempio pensare alla funzione di pubblica sicurezza, rispetto alla quale la decisione dell'Autorità di pubblica sicurezza non appare contrassegnata esclusivamente da una verifica dei presupposti di attivazione del potere, secondo una formale sequenza procedimentale, ma anche, e soprattutto, da una valutazione della portata lesiva dei fattori di rischio e degli strumenti idonei ad inibirne o a limitarne l'impatto. Rispetto agli stessi, l'autorità amministrativa compierebbe quindi una valutazione discrezionale contrassegnata da un rilevante connotato tecnico; invero, l'effettiva sussistenza del pericolo

---

<sup>104</sup> Cfr. par. 2.1 del presente capitolo.

<sup>105</sup> In modo puntuale, su tale rapporto interferenziale funzionale alla definizione delle soglie di rischio, si veda M. Simoncini, *La regolazione del rischio e il sistema degli standard. Elementi per una teoria dell'azione amministrativa attraverso i casi del terrorismo e dell'ambiente*, cit., pp. 95 ss., che evidenzia come, se da un lato va riconosciuta la non autosufficienza del diritto nel determinare il sistema della regolazione in ragione della relativa incompetenza sui medesimi oggetti di regolazione, dall'altro la scienza non è in grado di disciplinare i rischi, non disponendo della capacità e della legittimità necessarie per la valutazione e la composizione degli interessi pubblici.

sfuggirebbe alla stretta definizione normativa e troverebbe piuttosto fondamento nei precetti parametrati su aspetti extra legali di carattere sociale che costituiscono il dominio di altre discipline, quali la criminologia, la sociologia, l'antropologia, la psicologia, ovvero di carattere scientifico, rispetto ai quali possono essere condizionanti i giudizi-medico legali<sup>106</sup>.

Come opportunamente ricordato, tuttavia, l'ausilio della conoscenza tecnica e scientifica non può che determinare una riduzione della complessità di riferimento, non traducendosi in alcuna forma di eliminazione della stessa e, quindi, per ciò che qui interesse, in una cognizione totale del rischio e una sua integrale riduzione. Pertanto, in assenza della concreta possibilità di pervenire ad un'assolutezza conoscitiva, anche considerando l'ammontare particolarmente vasto di variabili da considerare nell'ambito dei fenomeni naturali, la funzione verrebbe esercitata nei binari della probabilità/improbabilità, benché non della mera possibilità, all'interno di una complessa dimensione nella cui valutazione si inseriscono anche ulteriori elementi quali l'impatto sociale, politico ed economico delle misure adottate<sup>107</sup>.

Il combinato disposto di tali elementi, ovvero sia la parzialità della conoscenza tecnico-scientifica alimentata dal mutamento dei fattori fisico-climatici che inficiano sulla valutazione del rischio, inserisce in parte l'esercizio della funzione *de quo* all'interno di un contesto di parziale incertezza, tale per cui possono riproporsi taluni rilievi cui è pervenuta la riflessione dottrinale richiamata nel paragrafo precedente interessata alla regolazione del rischio da ignoto tecnologico. Come peraltro era stato anticipato *supra*<sup>108</sup>, è nell'ambito dell'espletamento di tali attività che troverebbe cittadinanza la decisione assunta sulla base del principio di precauzione, quale decisione fondata sul duplice presupposto dell'individuazione della probabilità scientificamente fondata e dell'incertezza scientifica ad essa associata<sup>109</sup>. Coerentemente con quanto condiviso, dunque, di fronte a tali incertezze, la decisione assunta in conformità a tale principio non rimarrebbe preclusa in via assoluta, purché sia adottata nei canoni della ragionevolezza e, come tale, fondata su acquisizioni istruttorie<sup>110</sup>, ma soprattutto purché sia adottata nell'ambito del binomio probabilità/improbabilità, e non sulla base di una mera possibilità<sup>111</sup>.

Proprio in virtù dell'incertezza, può pertanto trovare spazio anche in questa sede il paradigma della c.d. «*amministrazione riflessiva*», per cui l'azione dei pubblici poteri non si esaurirebbe nella singola decisione

---

<sup>106</sup> Così R. Ursi, *La sicurezza pubblica*, Bologna, il Mulino, 2022, pp. 81-82.

<sup>107</sup> In tal senso L. Giani, *Dalla cultura dell'emergenza alla cultura del rischio: potere pubblico e gestione delle emergenze*, cit., pp. 24 ss.

<sup>108</sup> Cfr. par. 1.3.1 del Cap. I.

<sup>109</sup> M. Cecchetti, *Diritto ambientale e conoscenze scientifiche tra valutazione del rischio e principio di precauzione*, cit., pp. 25 ss.

<sup>110</sup> F. De Leonardis, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, cit., pp. 127-128.

<sup>111</sup> Sul punto è chiara la posizione di F. De Leonardis, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, cit., pp. 98-99, che, muovendo dagli approdi della giurisprudenza comunitaria, con particolare riferimento alla sentenza T-13/99 Pfizer Animal Health SA contro Consiglio dell'Unione europea, sembra condividere la tesi per cui, a partire dall'associazione del concetto di rischio a quello di probabilità e del concetto di pericolo con quello di possibilità, solo il primo binomio legittimerebbe l'adozione di misure precauzionali.

amministrativa, nella misura in cui la funzione troverebbe espressione nel continuo riesame della decisione medesima alla luce dell'evoluzione del dato scientifico e tecnologico, ovvero, nel caso di nostro interesse, del dato climatico<sup>112</sup>. Orbene, si tratterebbe di caratteri che possono apparire coerenti con quell'approccio sistemico, basato sull'adattabilità dei vari soggetti coinvolti e sulla logica di un processo aperto, unitario e ricorsivo, che in dottrina veniva auspicato<sup>113</sup>.

Dall'insieme di questi elementi possono dunque agevolmente riconoscersi strutturali differenze tra la funzione in parola e la funzione di gestione dell'emergenza, che, come visto, completerebbe il ciclo di amministrazione delle calamità.

Seppur operanti nell'ambito delle medesime materie<sup>114</sup>, le due funzioni si distinguerebbero in primo luogo con riferimento allo scopo cui sono preposte, pur essendo logicamente connesse<sup>115</sup>. Se difatti il governo dell'emergenza è finalizzato a rispondere alla fattispecie calamitosa che abbia presentato connotati tali da richiedere l'attivazione di un regime *extra ordinem*, provvedendo al ripristino delle ordinarie condizioni, la funzione qui esaminata è diversamente preposta, come visto, ad intervenire sugli aspetti che possono limitare che il verificarsi della fattispecie assuma un tale 'volto' emergenziale. Dunque, si tratterebbe di due funzioni operanti su due dimensioni differenti, anche sul piano temporale.

Le funzioni si distinguerebbero altresì con riferimento alle attribuzioni. Identificando queste ultime come fasci di poteri amministrativi, invero, mentre nel primo caso si ricorre a straordinari poteri in deroga alla normativa vigente, l'espletamento della funzione all'attuale attenzione interesserebbe, diversamente, un insieme di poteri ordinari il cui esercizio non implicherebbe quelle alteranti incidenze di cui *supra*<sup>116</sup>.

La distinzione interesserebbe, inoltre, le categorie dei destinatari. Se nell'ipotesi dell'amministrazione dell'emergenza, la funzione si rivolge ad un insieme di soggetti già lesionati dalle fattispecie calamitose cui l'intervento pubblico porrebbe rimedio e, pertanto, concretamente interessati da operazioni di soccorso e assistenza, nell'ipotesi della funzione di riduzione del rischio, le attività ad essa riconducibili inciderebbero su situazioni giuridiche profondamente differenti. In quest'ultimo caso, difatti, il novero dei soggetti di riferimento non risulta lesionato da alcun evento, benché sia inserito in una condizione di rischio, e risulta destinatario di interventi, che, nel perseguimento dello scopo appena

---

<sup>112</sup> A. Barone, *The 'Risk Society': a new concept for the principle of legal certainty?*, in L. Giani, M. D'Orsogna, A. Police (a cura di), *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio*, cit., pp. 83.

<sup>113</sup> Il riferimento è a F. Fracchia, P. Pantalone, *Le calamità naturali e le risposte del diritto al rischio di alluvioni: un'analisi comparata tra Italia e Spagna*, in L. Giani, M. D'Orsogna, A. Police (a cura di), *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio*, cit., pp. 389-390, nell'individuare le caratteristiche specifiche del c.d. «*diritto delle calamità naturali*».

<sup>114</sup> Per meglio specificare, a titolo esemplificativo, una misura di emergenziale lotta attiva agli incendi boschivi e un intervento preposto alla riduzione del rischio associato a tale fenomeno operano entrambi sullo ambito materiale, ossia il patrimonio forestale.

<sup>115</sup> La distinzione secondo questo ordine logico è effettuata coerentemente con quanto veniva osservato da G. Napolitano, *Funzioni amministrative*, in S. Cassese (diretto da) *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, III, p. 2637 ss., per cui, al fine di individuare le funzioni è necessario identificarne gli elementi fondamentali, ovverosia la materia, i fini, le attribuzioni e i destinatari.

<sup>116</sup> Cfr. par. 1.9 del I capitolo.

precisato, possono confliggere con ulteriori interessi riconducibili alla sfera giuridica in quel momento corrente dei soggetti medesimi.

Si pone inoltre un ulteriore profilo su cui appare opportuno richiamare l'attenzione, ovvero il carattere di provvisorietà intorno al quale le funzioni si distinguerebbero. Come visto in precedenza, quest'ultimo costituirebbe uno dei caratteri distintivi della funzione di amministrazione dell'emergenza, che deriva, come precisato, da un lato, dalla necessaria temporaneità del presupposto fattuale di urgente e contingibile necessità legittimante, dall'altro, dalla medesima funzionalizzazione del potere di ordinanza *extra ordinem* a rendere sé stesso non più necessario. In altri termini, la funzione è tale per cui, con il ripristino delle condizioni di esistenza, cessa il relativo dominio di esistenza. Diversamente, la funzione in questa sede esaminata, per quanto, come precisato, sia connotata da quei caratteri di 'riflessività' e 'adattabilità', non può certamente concepirsi come una funzione la cui esistenza debba considerarsi provvisoria. Tale constatazione non deriva esclusivamente dal convincimento che, preso in considerazione un dato sistema territoriale, l'ipotesi che le attività di prevenzione e mitigazione conducano ad un'integrale eliminazione di un certo rischio sia del tutto irrealistica, ma anche per il fatto che le componenti del rischio medesimo, per effetto di fattori antropici e naturali, sono suscettibili di perpetue mutazioni, tale per cui le attività connesse alla funzione continuano ad assumere il dovuto rilievo. Si prenda a titolo esemplificativo l'ipotesi di un'area territoriale a rischio idrogeologico. Mentre nell'ipotesi di un evento alluvionale dalla particolare intensità l'amministrazione dell'emergenza esaurisce il proprio effetto al ripristino delle condizioni preesistenti, la realizzazione di un'opera di mitigazione del rischio idrogeologico non comporta, ad esempio, che vengano meno le attività di previsione del rischio, che peraltro rimarrebbe suscettibile a variazione per effetto del mutamento delle matrici climatiche.

Precisati tali aspetti, occorre da ultimo mettere in luce un elemento che, diversamente, sembra accomunare le due funzioni. La funzione preposta al governo dell'emergenza accederebbe ad un potere *extra ordinem* di carattere polimorfo tale per cui i relativi riferimenti normativi, come visto, non si esauriscono nell'ordinamento di protezione civile, che pur è stato edificato nel tentativo di una *reductio ad unum*, ovvero di ricondurre nell'ambito di una medesima fonte codicistica e ad una medesima funzione l'insieme delle attività interessate nell'intero ciclo di amministrazione delle calamità<sup>117</sup>. Ad analoga conclusione si deve pervenire anche con riferimento alla funzione *de quo*. Invero, dalla pluridimensionalità del rischio deriverebbe una trasversalità tale per cui la funzione di riduzione dello stesso viene sovente ad esercitarsi nell'ambito di procedimenti preposti alla tutela di altri interessi<sup>118</sup>. Il carattere a geometria

---

<sup>117</sup> In conformità all'art. 1, co. 1, e art. 2, co. 1, d.lgs. n. 1/2018, le attività di previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi, ovvero le attività di gestione delle emergenze e del loro superamento, compongono, insieme alle relative competenze, la funzione di protezione civile, esercitata dal Servizio nazionale della protezione civile.

<sup>118</sup> Si tratta a ben osservare del medesimo aspetto di cui si contraddistingue la materia ambientale. Su ciò, si veda in particolare G. Rossi, *Funzioni e procedimenti*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 68.



variabile di tale funzione, pertanto, rende necessario un approfondimento degli istituti tradizionalmente preposti alla tutela di altri interessi, all'interno dei quali, tuttavia, anche l'interesse associato alla funzione *de quo* può trovare protezione, al fine di comprendere i margini per l'effettivo esercizio della stessa e la relativa portata, pur non trascurando quanto previsto sul punto nell'ordinamento di protezione civile<sup>119</sup>. In altri termini, occorre chiarire, pur senza alcuna pretesa di esaustività, quali possano essere gli strumenti giuridici idonei a contribuire all'espletamento delle attività ad essa riconducibili; e di ciò si darà evidenza nei successivi paragrafi.

#### 2.3.4 *Gli strumenti di pianificazione per le attività di previsione e prevenzione dei rischi*

Tra gli strumenti giuridici che possono contribuire all'espletamento delle attività di previsione e prevenzione non può che annoverarsi in primo luogo la vasta gamma di strumenti pianificatori, identificando gli stessi, coerentemente con la nota nozione logica, come quegli istituti preposti ad una determinazione dell'ordinata temporale e/o spaziale, dell'oggetto e dell'obiettivo di un'attività di durata proiettata nel futuro<sup>120</sup>. In altri termini, l'attività di pianificazione implica la definizione cristallizzata, benché in modo flessibile e adattabile, di fini e di obiettivi coordinati tra loro in modo tale da assicurare un coordinamento delle attività predisposte al raggiungimento degli scopi medesimi<sup>121</sup>.

Certamente, nel novero degli strumenti pianificatori di interesse vi rientrerebbe la pianificazione urbanistica e territoriale, che, come noto, risulta preposta a controllare ed indirizzare le trasformazioni del territorio, rivolgendosi, dunque, all'insieme di attività suscettibili di arrecare direttamente o indirettamente modificazioni del territorio, al fine di guidarne l'evoluzione verso obiettivi ed equilibri desiderati<sup>122</sup>. Chiaramente tale funzione conformativa degli strumenti di pianificazione è accompagnata dalla funzione conoscitiva degli stessi in quanto presupposta, che si sostanzia in quei processi preposti alla raccolta, analisi e interpretazione dei dati e delle informazioni che insistono su un dato territorio, nel proposito di pervenire ad una comprensione dettagliata del medesimo, definendo il quadro, seppur

---

<sup>119</sup> Cfr. *infra* par. 2.4.

<sup>120</sup> M.S. Giannini, *Pianificazione ad vocem*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXIII, Milano, Giuffrè, 1983, pp. 629. Sulle diverse accezioni dei concetti di pianificazione e programmazione maturate in dottrina si cfr. in particolare l'ottima ricostruzione di M. D'Orsogna, *Pianificazione e programmazione* (voce), in AA.VV., *Dizionario di Diritto pubblico*, diretto da S. CASSESE, Milano, 2006, V, 4298 ss.

<sup>121</sup> A. Predieri, *Pianificazione e costituzione*, Milano, Edizioni di Comunità, 1963, pp. 105, che, non a caso, precisa che la pianificazione implichi l'idea di coordinamento e di razionalità.

<sup>122</sup> G. Morbidelli, *Pianificazione territoriale e urbanistica*, in *Enciclopedia giuridica*, Vol. VIII, Roma, 1990, pp. 2, che, richiamando il pensiero di G. Astengo, ricorda come la pianificazione urbanistica abbia come caratteristica peculiare quella di proporre in una visione globale, che sia rapportata ad un arco di tempo definito, quelle soluzioni di distribuzione spaziale degli interventi sul territorio e di organizzazione degli strumenti strutturali che soddisfino i bisogni dell'utenza ma che si dimostrino altresì compatibile con lo sviluppo economico, tanto esistente che potenziale.

mutevole, delle caratteristiche, delle risorse disponibili, delle dinamiche socio-economiche e ambientali, ovvero del complesso di interessi della comunità territoriale.

Si tratta dunque di quegli strumenti che non si esauriscono nella mera programmazione degli interventi edilizi, ma che, piuttosto, rendono possibile il buon andamento della vita associata in attuazione degli indirizzi che tendono, nelle prospettive di fondo e nei condizionamenti strutturali e congiunturali, all'affermazione e allo sviluppo della persona e delle comunità nel cui ambito è inserita<sup>123</sup>. Rispetto a ciò, allora, la pianificazione va a configurarsi come la visibile traduzione del potere conformativo, esplicandosi attraverso la determinazione delle destinazioni d'utilizzo dei suoli e delle relative potenzialità edificatorie, l'identificazione di standard urbanistici, l'apposizione di vincoli, etc.<sup>124</sup>.

Può trattarsi dunque di premesse sufficienti per comprendere in quale misura tali strumenti interessino la funzione *de quo*<sup>125</sup>, e in particolare come gli stessi, nel binomio delle relative funzioni conoscitive e funzioni conformative, concorrano alla concreta realizzazione del corrispettivo binomio di attività di previsione e prevenzione. È difatti nel territorio che le variazioni prodotte dai cambiamenti climatici producono i relativi effetti ed è nelle scelte di pianificazione territoriale che la pubblica autorità interviene su quegli elementi responsabili dell'incremento e della riduzione del rischio. Si tratta di una constatazione che non è giustificata dalla sola coerenza logica tra l'interesse considerato e le finalità degli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale, nel relativo binomio funzione conoscitiva - funzione conformativa, ma trova altresì fondamento, come si vedrà *infra*, nel dato normativo in materia esistente nella legislazione regionale. Invero, come disposto in diverse leggi regionali, la pianificazione territoriale e urbanistica è preposta a conformare il territorio anche attraverso l'accertamento dei vincoli derivanti

---

<sup>123</sup> Così G. Abbamonte, *Programmazione economica e pianificazione territoriale*, in *Enciclopedia del Diritto*, agg. II, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 803

<sup>124</sup> In questi termini M. A. Cabiddu, *Territorio: un bene(in)comune...e oltre*, in M. A. Cabiddu (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 24

<sup>125</sup> L'espressa identificazione della pianificazione territoriale come uno strumento di gestione del rischio si ritrova altresì in A. Barone, *Governo del territorio e sicurezza sostenibile*, Bari, Cacucci, 2013, pp. 25 ss., successivamente ribadito in ID, *Prime considerazioni su governo del territorio e principio di precauzione*, in P. Stella Richter (a cura di), *La sicurezza del territorio, pianificazione e depianificazione: atti del 15. e del 16. Convegno nazionale dell'Associazione italiana di diritto urbanistico, Ferrara, 6-7 ottobre 2011 e Macerata, 28-29 settembre 2012* (Quaderni della rivista giuridica dell'edilizia), Milano, Giuffrè, 2014, pp. 9. In tal senso anche P. Chirulli, *Provvedimenti precauzionali in materia di sicurezza del territorio e sindacato giurisdizionale della discrezionalità tecnica*, in P. Stella Richter (a cura di), *La sicurezza del territorio, pianificazione e depianificazione*, cit., pp. 93, per cui l'amministrazione del rischio costituisce uno dei profili più attuali del diritto amministrativo, intersecando la materia del governo del territorio, oltre a quella del diritto dell'ambiente, della tutela della salute e delle altre discipline specialistiche. Intorno al campo di esistenza del principio di precauzione nell'ambito della pianificazione territoriale, si veda in particolare: R. Ferrara, *Precauzione e prevenzione nella pianificazione del territorio: la "precauzione inutile"?*, in P. Stella Richter (a cura di), *La sicurezza del territorio, pianificazione e depianificazione*, cit., pp. 55 ss.; M. Sollini, *Prevenzione, precauzione e pianificazione territoriale, ovvero del "governo dell'incertezza"*, in P. Stella Richter (a cura di), *La sicurezza del territorio, pianificazione e depianificazione*, cit., pp. 73 ss.

dalla presenza di fattori di rischio connessi all'utilizzo del territorio e delle relative risorse in funzione di maggiore sicurezza e qualità della vita delle persone<sup>126</sup>.

Con riferimento a ciò, sono certamente di rilievo, in primo luogo, i piani territoriali regionali intendendo con essi quegli strumenti di indirizzo e controllo del territorio che contengono direttive per lo sviluppo ordinato dello stesso, producendo prevalentemente effetti nei confronti delle amministrazioni competenti alla tutela e all'utilizzo del territorio medesimo<sup>127</sup>. In conformità a diverse leggi regionali, difatti, nel suddetto piano regionale sono individuati gli indirizzi generali per il riassetto del territorio ai fini della prevenzione di taluni rischi, tra cui quelli geologici e idrogeologici, secondo una formula di distribuzione delle competenze, che, dal Giudice delle leggi, è stata ritenuta non lesiva delle prerogative statali<sup>128</sup>. In alcuni ordinamenti regionali, con il piano *de quo* le autorità competenti non si limitano a formulare esclusivamente indirizzi generali, ma individuano dettagliatamente anche le aree soggette a taluni rischi o già interessate da eventi calamitosi, nonché le relative misure di tutela cui le stesse debbano essere sottoposte<sup>129</sup>.

Dall'esame della legislazione regionale risulta che, in diversi casi, la pianificazione delle misure di riduzione dei rischi sia rimessa altresì a livello provinciale. In tal senso, a titolo esemplificativo, nel caso della l. r. n. 12/2005 della Regione Lombardia, ad esempio, a norma del relativo art. 56, co. 1, è nel piano territoriale di coordinamento provinciale che vengono censite ed individuate cartograficamente le aree soggette a tutela o classificate a rischio idrogeologico e sismico, con la determinazione, per suddette aree, delle linee di intervento e delle opere prioritarie di sistemazione e consolidamento<sup>130</sup>. Analogamente, nel caso della l. r. della Regione Liguria, il piano territoriale provinciale definisce le azioni di tutela e di

---

<sup>126</sup> In tal senso, a titolo esemplificativo, l'art. 3, co. 2, lett. b), l. r. 22 dicembre 1999, n. 38 della Regione Lazio; art. 25, co. 2, lett. a), b) e c), l. r. 21 dicembre 2017, n. 24, della Regione Emilia-Romagna; art. 1, co. 1 e co. 2, lett. b), l. r. 10 novembre 2014, n. 65, della Regione Toscana.

<sup>127</sup> Per un approfondimento circa gli effetti e la natura giuridica di tale tipologia di piani, si cfr. G. Morbidelli, *Piano territoriale*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIII, Milano, Giuffrè, 1983, pp. 705 ss.

<sup>128</sup> Così l'art. 19, co. 2, l. r. 11 marzo 2005, n. 12, della Regione Lombardia per cui spetta al piano territoriale regionale l'indicazione *inter alia* dei criteri operativi per la salvaguardia dell'ambiente (lett. a), punto n. 3)), ovvero la definizione degli indirizzi generali per il riassetto del territorio ai fini della prevenzione dei rischi geologici, idrogeologici e sismici (lett. b), punto 2)), sulla cui legittimità si è pronunciata la Corte costituzionale con la sentenza 23 marzo 2006, n. 129. Sul punto, si ravvisano disposizioni dall'analogo contenuto anche all'art. 19, l. r. 13 agosto 2020, n. 19 della Regione Sicilia.

<sup>129</sup> In tal senso, nello specifico, si cfr.: l'art. 17, co. 3, lett. a) e b) l. r. 16 aprile 2002, n. 19, della Regione Calabria; l'art. 5, co. 6, lett. a), l. r. n. 5 dicembre 1977, n. 56, della Regione Piemonte; l'art. 13, co. 1, lett. b), legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, della Regione Veneto. In termini analoghi, si veda altresì anche l'art. 8, co. 3, l. r. 21 gennaio 2015, n. 1, della Regione Umbria, per cui il PST indica le azioni necessarie alla mitigazione del rischio territoriale e ambientale insistenti sul territorio regionale.

<sup>130</sup> Oltre a quanto appena indicato, previsto rispettivamente dalle lett. c) e d), a norma dell'art. 56, co. 1, per la parte inerente alla difesa del territorio, il piano concorre altresì alla definizione del quadro conoscitivo del territorio regionale, con particolare riguardo ai fenomeni di dissesto idrogeologico, mediante l'aggiornamento dell'inventario regionale dei fenomeni franosi (lett. a), definisce l'assetto idrogeologico del territorio, anche attraverso la realizzazione di opportuni studi e monitoraggi, sviluppando e approfondendo i contenuti del piano territoriale regionale e del piano di bacino (lett. b).

riqualificazione degli assetti idrogeologici del territorio, recependo e integrando, ove necessario, le linee di intervento per la tutela della risorsa idrica, per la salvaguardia dell'intero ciclo delle acque, ovvero coordinando gli effetti dei piani di bacino sulla pianificazione locale<sup>131</sup>.

In coerenza con quanto disposto dai superiori livelli di pianificazione, chiaramente, spetta altresì alle autorità competenti alla pianificazione comunale l'individuazione delle aree a rischio secondo le caratteristiche geomorfologiche, idrogeologiche, idrauliche e sismiche, nonché la definizione delle prescrizioni cui le medesime aree sono assoggettate<sup>132</sup>. In taluni casi, nell'ambito della medesima pianificazione, è altresì prevista l'individuazione di aree da destinare all'ubicazione di alloggi e servizi finalizzati a fronteggiare circostanze conseguenti da fattispecie calamitose, ovvero al trasferimento di insediamenti esistenti in aree inserite in una condizione di rischio<sup>133</sup>.

Come risulta dal quadro normativo regionale qui sinteticamente ricostruito, pertanto, le attività preposte alla riduzione dei rischi trovano uno spazio significativo all'interno dei diversi livelli di pianificazione territoriale e urbanistica. Nel caso della normativa regionale in materia di governo del territorio più recente, trova cittadinanza persino il riferimento ai cambiamenti climatici, con il riconoscimento del contrasto agli stessi come uno degli obiettivi degli strumenti di pianificazione. In tal senso, la l.r. Toscana n. 65/2014, dispone che la definizione degli strumenti pianificatori debba essere volta a garantire una qualità degli insediamenti urbani anche attraverso azioni che mirino a rendere gli stessi resilienti ai cambiamenti climatici (art. 62, co. 1, lett. h)). Analogamente, nella l. r. n. 24/2017 Emilia-Romagna, la lotta ai cambiamenti climatici viene identificata come una delle finalità cui è preposta l'attività di pianificazione urbanistica (ai sensi dell'art. 21, co. 1).

Benché appunto il riferimento espresso a ciò sia limitato esclusivamente a due ipotesi di legislazione regionale, è stato ritenuto che, nelle ipotesi differenti, i soggetti titolari dei poteri pianificatori debbano in ogni caso confrontarsi con la questione per effetto del combinato disposto dell'insieme di finalità espressamente richiamate nelle leggi regionali, tra cui, *inter alia*, la sostenibilità e l'efficienza degli usi e

---

<sup>131</sup> Così in particolare l'art. 20, co. 1, lett. g), l. r. 4 settembre 1997, n. 36, della Regione Liguria. Tra gli ulteriori ordinamenti regionali nei quali il tema della riduzione dei rischi trova spazio all'interno della pianificazione provinciale si ricorda, *inter alia*: art. 17, co. 1, lett. c), punto 2), l. r. n. 1/2015 della Regione Umbria; art. 12, co. 1, lett. c), l. r. 5 agosto 1992, n. 34, della Regione Marche; art. 18, co. 2, lett. c), l. r. 22 dicembre 2004, n. 16, della Regione Campania; art. 18, co. 4, lett. d), l. r. 16 aprile 2002, n. 19, della Regione Calabria; art. 22, co. 1, lett. c), l. r. 23 aprile 2004, n. 11, della Regione Veneto.

<sup>132</sup> Cfr. *inter alia*, pur nel differente contenuto delle disposizioni: art. 13, co. 1, lett. b) e lett. g), l.r. n. 11/2004 della Regione Veneto; art. 38 l. r. del 6 aprile 1998, n. 11, della Regione Valle d'Aosta; art. 25, co. 2, lett a) e co. 3, lett. a), e l'art. 29-ter, con specifico riferimento all'ipotesi di cui alla lett. a), co. 1, della l. r. 4 settembre 1997, n. 36, della Regione Liguria; art. 21, co. 1 lett. b) e il co. 2, lett. b), l. r. del 21 gennaio 2015, n. 1, della Regione Umbria; art. 9, co. 3, lett. c), l. r. del 12 aprile 1983, n. 18; art. 20, co. 3, lett. a), c), d), e), m), p), e il co. 4, l. r. 16 aprile 2002, n. 19.

<sup>133</sup> Art. 57, co. 2, l. r. 11 marzo 2005, n. 12, della Regione Lombardia e art. 20, co. 3, lett. p) l. r. 16 aprile 2002, n. 19, della Regione Calabria.

delle trasformazioni territoriale, la sicurezza idraulica o idrogeologica, etc.<sup>134</sup>. Ad ogni modo, andrebbe precisato che l'inquadramento di una finalità di riduzione di determinati rischi nell'ambito del più ampio obiettivo di contrasto ai cambiamenti climatici, e in specie adattamento agli stessi, presupporrebbe una prospettiva sull'oggetto della pianificazione in parte differente. Coerentemente con quanto già sostenuto *supra*, difatti, un siffatto inquadramento dovrebbe, in via teorica, implicare che le attività di previsione e prevenzione programmate nello strumento di pianificazione si riferiscano ad un rischio tutt'altro che statico, risultando piuttosto suscettibile di potenziale mutamento in ragione della variazione delle condizioni fisico climatiche in cui si inserisce. In termini esemplificativi, la determinazione *ex lege* di una finalità di sicurezza idrogeologica per il potere pianificatorio rispetto ad una finalità di sicurezza idrogeologica inquadrata nel più ampio contesto del cambiamento climatico può avere implicazioni differenti nella caratterizzazione e nella gestione della medesima tipologia di rischio. Per questo, ad avviso di chi scrive, la formulazione dei due legislatori regionali<sup>135</sup> costituisce un modello a cui tendere.

Parallelamente a ciò, da diverso tempo oramai, si è assistito a livello comunale alla proliferazione di specifici documenti programmatori preposti alla definizione di un quadro strategico per l'adozione di interventi di contrasto ai cambiamenti climatici, tra cui misure di adattamento. In specie, il riferimento è ai Piani di azione per l'energia sostenibile ed il clima (PAESC)<sup>136</sup>, quale evoluzione risalente al biennio 2014-2015 dei Piani di azione per l'energia sostenibile (PAES) sviluppati nell'ambito del c.d. Patto dei sindaci del 2008<sup>137</sup>, quale iniziativa promossa dalla Commissione europea sulla base della quale i primi cittadini si impegnavano al raggiungimento di ambiziosi obiettivi di riduzione di emissioni di anidride carbonica. Nel quadro di tale evoluzione, pertanto, veniva assunto l'impegno da parte di talune città europee di individuare, nell'ambito del medesimo piano, al fianco delle misure di mitigazione, anche interventi di adattamento.

---

<sup>134</sup> Così T. Bonetti, *Il cambiamento climatico tra città e territori: verso nuovi paradigmi pianificatori?*, in *Rivista giuridica dell'Ambiente*, 2021, n. 1, pp. 111, che peraltro precisa che la territorializzazione delle politiche di contrasto al cambiamento climatico si realizzerebbe per il tramite di un combinato disposto di misure dirette e indirette. Le prime consisterebbero in quell'insieme di misure che gli strumenti pianificatori sussumerebbero direttamente per mitigare o rendere maggiormente adattabile e resiliente ai cambiamenti climatici il territorio e le città. Con le misure indirette si intenderebbero invece i dispositivi che possono concorrere a tale finalità iscrivendosi nel quadro di una ridefinizione complessiva delle forme, dei contenuti e delle modalità di esercizio dei poteri pianificatori, come, a titolo esemplificativo, quelli concernenti la limitazione del consumo di suolo e la promozione di interventi di rigenerazione urbana.

<sup>135</sup> Per la precisione, andrebbe segnalata altresì la l.r. Campania, 22 dicembre 2004, n. 16, nell'ambito della quale, ai sensi dell'art. 23, co. 9-bis, è disposto che la pianificazione urbanistica, nel perseguire le finalità di rigenerazione urbana, di sostenibilità ambientale, ecologica e sociale, di rafforzamento della resilienza urbana, di contrasto al consumo di suolo, è orientata a promuovere processi di sviluppo sostenibile delle comunità insediate attraverso una serie azioni prioritarie, tra cui la riduzione dei fattori di rischio naturale e antropico per garantire la salvaguardia degli ecosistemi, la massima sicurezza degli insediamenti e la migliore qualità di vita delle persone (lett. b)), nonché la salvaguardia degli ecosistemi con strategie anche di mitigazione e di adattamento ai cambiamenti climatici (lett. c)).

<sup>136</sup> Sullo stato di diffusione si cfr. il rapporto ISPRA, *Stato di attuazione del Patto dei Sindaci in Italia*, Roma, 2020.

<sup>137</sup> Sul punto si cfr. S. Picchiolotto, *Il «patto dei sindaci» per un'energia sostenibile in Europa*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2010, pp. 457-65.

Nonostante tali strumenti non producano effetti giuridici vincolanti, si tratta comunque di documenti che possono contribuire ad indirizzare l'azione locale proposta a tale obiettivo, condizionando il possibile contenuto degli strumenti di pianificazione urbanistica. In tal senso, misure che possono ricondursi a tali categorie di interventi possono indentificarsi nelle disposizioni inserite all'interno dei regolamenti edilizi di alcune realtà comunali, attraverso cui vengono previsti specifici indici da rispettare nelle ipotesi di nuove costruzioni e ristrutturazioni preposte alla limitazione dell'impermeabilizzazione delle superfici<sup>138</sup>.

Benché le autorità locali nell'ambito dell'attività di pianificazione urbanistica preservino, come accuratamente sostenuto<sup>139</sup>, margini per l'esercizio di un autonomo potere conformativo che incide sullo *ius aedificandi* al fine di migliorare la capacità adattiva del tessuto urbano<sup>140</sup>, le autorità preposte alla pianificazione a livello comunale, ovvero le autorità responsabili degli altri livelli di pianificazione *supra* ricordati, che intendano intervenire su alcune tipologie di rischio sono comunque tenute a raccordare le previsioni con il contenuto degli strumenti di pianificazione settoriale. Pur non intendendo anticipare quanto verrà trattato più compiutamente *infra*, rientrerebbero in tale categoria i piani preposti a specifiche tipologie di rischio, come il Piano Gestione Rischio Alluvioni, il Piano di gestione della siccità, il Piano Antincendio Boschivo<sup>141</sup>, ovvero i piani dedicati ad alcuni aspetti della gestione dei rischi, ovvero sia i piani di protezione civile<sup>142</sup>.

### 2.3.5 I regimi vincolistici e gli istituti autorizzatori

Analogamente agli strumenti pianificatori, sono altresì da annoverare tra gli strumenti giuridici preposti alla riduzione dei rischi i vincoli amministrativi, che, chiaramente, a questi ultimi sono intimamente connessi. In merito, occorre preliminarmente precisare che i vincoli preposti alle finalità qui di interesse non possano ricondursi alla categoria dei vincoli ambientali se di essi si condivide un'accezione limitata ai c.d. 'vincoli morfologici', da intendere come vincoli diretti a conservare la conformazione, ossia, appunto, la morfologia delle aree e degli immobili a ciò sottoposti<sup>143</sup>.

---

<sup>138</sup> In tal senso si veda, a titolo esemplificativo, l'Indice di Riduzione dell'Impatto Edilizio (R.I.E.) di cui all'art. 55 del Regolamento edilizio del Comune di Bolzano, introdotto *ex multis* anche nel nuovo Regolamento edilizio del Comune di Bologna e nell'allegato 5 del Regolamento di Reggio Emilia.

<sup>139</sup> Il riferimento è al lavoro di R. Tonanzi, *La pianificazione urbanistica e le infrastrutture verdi* (Tesi di dottorato), 2021, pp. 258 ss. Sul punto si veda altresì il contributo di G. Torelli, *Il contrasto ai cambiamenti climatici nel governo del territorio. Un PAESC per la laguna di Venezia*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 2. pp. 196 ss.

<sup>140</sup> Sul punto si veda il contributo di S. Fanetti, *Adattamento ai cambiamenti climatici e proprietà edilizia in contesti urbani*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, 2019, n. 1, pp. 227 ss.

<sup>141</sup> Su ciò *infra* nei paragrafi a ciò dedicati nella II parte di questo lavoro.

<sup>142</sup> *Infra* par. 2.4.1.

<sup>143</sup> Così M. Renna, *Vincoli alla proprietà e diritto dell'ambiente*, in *Il Diritto dell'economia*, 2005, n. 4, pp. 389 ss., che identifica i vincoli ambientali come vincoli rivolti sempre alla protezione di beni, luoghi, realtà e situazioni materiali

Diversamente, se il proposito dei vincoli oggetto di attenzione è di promuovere forme di riduzione del rischio, apparirebbe più logico sostenere che il regime da essi derivante sia piuttosto preposto a ridurre l'esposizione, la vulnerabilità e la pericolosità del verificarsi di determinati eventi, che certamente può implicare, in talune ipotesi, il mantenimento, in senso statico, della conformazione attuale di un'area, come nell'ipotesi di vincoli di inedificabilità, ma non necessariamente, come nel caso di obblighi di *facere* o di *patti* derivanti dal vincolo medesimo. Chiarito tale aspetto preliminare, appare altresì opportuno condividere alcune puntualizzazioni in merito a tali vincoli.

Il primo ordine di precisazioni attiene alla genesi dei vincoli. In altri termini, la questione concernerebbe se i vincoli a tali finalità preposti debbano avere origine esclusivamente dalle pianificazioni di settore *supra* richiamate, limitandosi così la pianificazione urbanistica a recepire il relativo contenuto, ovvero se con il Piano Regolatore Generale, pur nel rispetto dei limiti fissati dalla pianificazione di settore, si possano disporre misure a ciò preposte nella direzione di un ampliamento del livello di tutela dell'interesse *de quo*, a seguito di un autonomo apprezzamento. Sul punto si ritiene che non vi siano evidenze che portino a non condividere quest'ultima tesi, tenendo conto del dato normativo regionale di cui *supra* e di quanto risulta ormai pacifico per la giurisprudenza con riferimento ai vincoli di natura paesistica, ambientale e storica<sup>144</sup>.

Un ulteriore aspetto su cui occorre esplicitare talune precisazioni concerne la natura di tali vincoli. Certamente, non può negarsi che tale genere di vincoli possa avere un effetto conformativo tale da determinare una menomazione delle facoltà di godimento e di disposizione di un bene, sia relativamente alle possibilità di trasformazione, sia per ciò che attiene all'uso cui può essere legittimamente destinato<sup>145</sup>. Quest'ultimo è il caso, ad esempio del vincolo idrogeologico, che, come si vedrà più approfonditamente *infra*, si configura come un vincolo conformativo della proprietà privata finalizzato a tutelare la conservazione del regime delle acque e la stabilità e difesa idrogeologica del territorio, potendo essere imposto sugli immobili inseriti in un'area soggetta a quel tipo di rischio, con la conseguenza che la relativa apposizione non implica forme di indennizzo per i proprietari<sup>146</sup>. Tuttavia, è errato ritenere che le diverse forme di riduzione dei rischi *de quo* siano poste in essere solo per il tramite di tale tipologia di vincoli, e

---

bisognevole di tutela per il particolare valore ecologico, geologico o biologico, estetico, ovvero antropologico e socio-culturale e, quindi, vincoli conservativi diretti a conservare la conformazione fisica delle aree e degli immobili sottoposti a vincolo.

<sup>144</sup> Così P. Urbani, S. Civitarese Matteucci, *Diritto Urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 275.

<sup>145</sup> In questi termini, relativamente ai vincoli con effetto conformativo, P. Stella Richter, *Conformare*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2020, n. 1, pp. 167 ss.

<sup>146</sup> In tal senso, cfr.: Consiglio di Stato, sez. IV, 29 settembre 1982, n. 424; Cassazione, Sez. Unite, 17 giugno 1996, n. 5520; Cassazione, civile, sez. I, 22 febbraio 1996, n. 1396. Così anche, più recentemente, la sentenza del T.A.R. Puglia – Bari, sez. II, 05 ottobre 2021, n. 1441.

non anche attraverso vincoli di natura espropriativa<sup>147</sup>. Si tratta dell'ipotesi in cui non vi siano i margini per la coesistenza di un'opera di prevenzione strutturale e la proprietà privata. In siffatto scenario, dunque, la pubblica autorità, in presenza di certi presupposti, potrebbe ricorrere ad un tale strumento, sacrificando l'interesse del soggetto privato ad un bene della vita ai fini di un vantaggio collettivo, la riduzione del rischio appunto, cui l'ordinamento può aver accordato prevalenza<sup>148</sup>. Sul piano strettamente pratico, può richiamarsi a titolo esemplificativo il caso della realizzazione delle infrastrutture per la mitigazione del rischio idrogeologico, quale ambito di applicazione che, peraltro, ha destato l'interesse del legislatore, essendo intervenuto sul punto attivando un regime di semplificazione della relativa struttura procedimentale<sup>149</sup>.

Infine, un ultimo aspetto su cui si intende condividere una puntualizzazione attiene al tipo di radice discrezionale da cui traggono origine tali vincoli amministrativi. Sul punto, difficilmente può ritenersi che la determinazione e la graduazione della portata di tali vincoli derivi da un mero apprezzamento di natura tecnica<sup>150</sup>. Invero, coerentemente con quanto già sostenuto nell'ambito di questo lavoro, l'individuazione di una misura di prevenzione di un determinato rischio, cui il vincolo si presterebbe, presuppone in ogni caso una valutazione ponderata dell'insieme di interessi coinvolti idonea a comparare il beneficio derivante dalla riduzione del rischio con il costo della misura medesima.

Ad affiancare questi strumenti sono altresì gli istituti autorizzatori. Che si tratti di provvedimenti in funzione di controllo, ossia volti ad esprimere un giudizio di conformità dell'oggetto a regole predeterminate, ovvero in funzione di programmazione, nel senso di ordinare attività di operatori conformemente al contenuto di piani o programmi stabiliti dall'amministrazione<sup>151</sup>, l'istituto contribuisce a disciplinare anticipatamente la compatibilità di determinate attività con un certo livello di rischio, definendo le condizioni giuridiche per consentire ai titolari delle stesse di adeguarsi a determinati standard

---

<sup>147</sup> Sul tema della distinzione tra vincoli conformativi ed espropriativi, si veda *inter alia* il già richiamato scritto di P. Stella Richter, *Conformare*, cit., ovvero il contributo di G. Sciallo, *La distinzione fra vincoli conformativi ed espropriativi negli strumenti urbanistici*, in *Urban. e app.*, 2013, n. 4, pp. 425 ss., che ricostruisce le posizioni sul punto della giurisprudenza costituzionale, della Cassazione e del giudice amministrativo, e quello di D. Chinello, *Vincoli conformativi o espropriativi: natura giuridica e criteri di distinzione - il commento*, in *Urb. e app.*, 2016, n. 3, pp. 329 ss., che individua diversi criteri ai fini della distinzione tra vincoli espropriativi e conformativi, ovverosia quello fondato sulla tipologia di prescrizioni, quello funzionale e quello sulle modalità di realizzazione dell'intervento di interesse collettivo.

<sup>148</sup> Per un inquadramento generale dell'istituto dell'espropriazione si v. M. Conticelli, *L'espropriazione*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Parte speciale*, Tomo 2, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 1929 ss.

<sup>149</sup> *Infra* par. 4.7 del Cap. IV.

<sup>150</sup> Questa parrebbe la posizione di M. Renna, *Vincoli alla proprietà e diritto dell'ambiente*, cit., che ritiene che, similmente all'attività di individuazione e delimitazione delle aree e dei beni da vincolare che consiste in un'attività di accertamento, tutt'al più di carattere tecnico-discrezionale, l'attività di determinazione e di graduazione della portata dei vincoli non dovrebbe oltrepassare i confini della discrezionalità tecnica, pure nelle ipotesi in cui all'amministrazione siano affidate valutazioni e decisioni fisiologicamente opinabili.

<sup>151</sup> Il riferimento è alla nota distinzione tra autorizzazioni in funzione di controllo e autorizzazioni in funzione di programmazione di M. S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 1049-1050.



di tutela<sup>152</sup>. Per meglio specificare, è attraverso tale istituto che la pubblica autorità, nell'esercizio della funzione *de quo*, può, tra la pluralità dei fini, conformare una determinata attività nel proposito di ridurre, ad esempio, la relativa vulnerabilità al mutevole verificarsi di un dato fenomeno<sup>153</sup>. Come si darà evidenza nel corso della trattazione della II parte, tuttavia, tale strumento non rileva nella riduzione dei rischi esclusivamente nei termini appena precisati, ma anche nel senso di una subordinazione ad esso della libera iniziativa privata preposta ad intervenire sulle componenti del rischio medesimo, a protezione di ulteriori interessi pubblici antitetici rispetto a quella determinata attività.

### 2.3.6 Le valutazioni ambientali e l'analisi degli impatti dei cambiamenti climatici

Nell'ambito di questa «cassetta degli attrezzi», possono altresì configurarsi come strumenti giuridici idonei a contribuire alla riduzione dei rischi di calamità nell'ambito di processi di adattamento ai cambiamenti climatici le valutazioni ambientali, quali istituti di derivazione comunitaria, ispirati ai principi di prevenzione, precauzione, sviluppo sostenibile ed integrazione, introdotti nell'ordinamento sul presupposto che la migliore politica ecologica consista nell'evitare sin dall'inizio forme di inquinamento e di perturbazione, anziché combatterne successivamente gli effetti<sup>154</sup>.

Il riferimento è in primo luogo alla valutazione ambientale strategica (VAS), quale istituto che ha preso forma a partire dalle lacunosità della valutazione di impatto ambientale (VIA), inidonea a tenere in considerazione le implicazioni secondarie, cumulative ed indirette sul piano ambientale complessivo della pluralità di interventi perturbativi<sup>155</sup>. La VAS, quindi, non presenta la fisionomia di un giudizio episodico

---

<sup>152</sup> In questi termini, M. Simoncini, *La regolazione del rischio e il sistema degli standard. Elementi per una teoria dell'azione amministrativa attraverso i casi del terrorismo e dell'ambiente*, cit., pp. 236, che, nell'ambito del suo lavoro, identifica le prescrizioni contenute all'interno dei provvedimenti autorizzatori come strumenti ausiliari rispetto agli standard di tutela nella misura in cui mirano a contenere gli effetti negativi derivanti dalle diverse forme del rischio.

<sup>153</sup> Sono numerosi i riferimenti dottrinali in materia di autorizzazioni amministrative che potrebbero richiamarsi. Certamente, tra di essi, non può non essere citata la tesi del Ranalletti per cui l'autorizzazione, rispondendo ad una funzione di tutela e conservazione dell'interesse pubblico, rimuoverebbe i limiti posti dalla legge all'esercizio di un diritto preesistente (Cfr.: O. Ranalletti, *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative. Parte I - Concetto e natura*, Torino, UTET, 1894; ID, *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative. Parte II - Capacità e volontà*, Torino, F.lli Bocca Editori, 1894; ID, *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative. Parte III - Facoltà da essa create*, Torino, F.lli Bocca Editori, 1897.). Sempre sul tema, vanno altresì richiamati i successivi contributi, tra cui *ex multis*: F. Franchini, *Le autorizzazioni amministrative costitutive di rapporti giuridici fra l'amministrazione e i privati*, Giuffrè, Milano, 1957; A. M. Sandulli, *Notazioni in tema di provvedimenti autorizzativi*, Milano, Giuffrè, 1960, cui si riconosce il contributo di aver attualizzato la tesi ranallettiana; R. Villata, *Autorizzazioni amministrative e iniziativa economica privata*, Giuffrè, Milano, 1974; F. Fracchia, *Autorizzazione amministrativa e situazioni giuridiche soggettive*, Napoli, Jovene, 1996. Per un contributo di più recente produzione, si veda: C. Viviani, *Introduzione allo studio delle autorizzazioni amministrative. Tutela dell'ambiente e attività economiche private*, Torino, Giappichelli, 2020.

<sup>154</sup> Così A. Milone, *Le valutazioni ambientali*, in R. Ferrara, M. A. Sandulli (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Tomo II, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 135, richiamando il 2° considerando della direttiva 85/337/CEE, in materia di VIA, e il 4° considerando della direttiva 2001/42/CE, relativa alla VAS.

<sup>155</sup> In tal senso, E. Boscolo, *La VAS nel piano e la VAS del piano: modelli alternativi di fronte al giudice amministrativa*, in *Urbanistica e appalti*, 2010, n. 9, pp. 1111. Tra i più significativi contributi in materia, si richiama *ex multis*: E.

confinato al momento autorizzatorio, presentandosi piuttosto come un processo che anticipa, accompagna e sorveglia la formazione delle decisioni, in modo che l'interesse ambientale sia inoculato all'interno del percorso di pianificazione<sup>156</sup>, nel duplice obiettivo di assicurare un elevato livello di protezione dell'ambiente e di promuovere lo sviluppo sostenibile<sup>157</sup>.

Intervenendo sulla complessità del quadro d'area vasta, la VAS è pertanto concepita per conformare l'intero *iter* pianificatorio in chiave ambientale, dalla decisione di soddisfare determinati bisogni mediante soluzioni infrastrutturali, sino alla localizzazione ottimale dei correlativi manufatti<sup>158</sup>. In altri termini, l'istituto consente di considerare gli interessi ambientali sin dalle fasi in cui costituisce oggetto di discussione se la soluzione di un problema di organizzazione sociale presupponga o meno la realizzazione di un determinato intervento, ovvero la localizzazione e le modalità di realizzazione delle correlate infrastrutture. La VAS assume pertanto un significativo rilievo ai fini di nostro interesse proprio per la relativa strategicità, ovvero sia la possibilità di offrire una valutazione degli effetti cumulativi, indiretti e sinergici, non solo, come puntualizzato, delle diverse opzioni di una determinata politica<sup>159</sup>, ma anche degli effetti cumulativi indotti dalla variazione del contesto climatico tali da incidere sull'idoneità della medesima al conseguimento del fine prestabilito.

Al fine di comprendere se e in quale misura l'istituto della VAS includa, nell'ambito della valutazione che viene posta in essere, un'analisi circa il condizionamento degli effetti del cambiamento climatico sul piano o programma e l'idoneità di quest'ultimo di rispondere ai mutevoli rischi da ciò derivanti, occorre in primo luogo esaminare il dato normativo. In particolare, la lente di indagine deve indirizzarsi verso l'Allegato VI alla parte II del d.lgs. n. 152/2006, concernente i contenuti da riportare nel rapporto ambientale di cui all'art. 13, ovvero sia il documento con il quale vengono individuati, descritti e valutati gli impatti significativi che l'attuazione del piano o programma potrebbe avere

---

Boscolo, *La valutazione ambientale strategica di piani e programmi* (Nota a: Corte giustizia UE, 08 novembre 2007, n.40, sez. VIII), in *Riv. giur. edilizia*, 2008, fasc. 1, pp. 3 ss.; G. F. Ferrari, *Valutazione ambientale strategica*, in S. Nespor, A. L. De Cesaris, *Il Codice dell'Ambiente*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 2568 ss.; A. Milone, *La valutazione ambientale strategica a seguito del d.lgs. n. 128/10*, in *Riv. giur. edilizia*, 2011, fasc. 2-3, pp. 95 ss.; G. Cafiero, *L'attuazione della valutazione ambientale strategica preliminare (Vas), nelle Regioni del Mezzogiorno*, in *Riv. Giur. Mezzog.*, 2011, n. 4, pp. 1021 ss.; M. D'Orsogna, L. De Gregoriis, *La valutazione ambientale strategica*, in P. Dell'Anno, E. Picozza (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Vol. II, Padova, Cedam, 2013, pp. 561 ss.

<sup>156</sup> Così M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattivo, comune*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 379. Sul punto anche P. Chirulli, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Diritto amministrativo*, 2015, fasc. 1, pp. 50 ss., che precisa che l'interesse ambientale, con la VAS, penetra all'interno del procedimento di valutazione degli interessi, non configurandosi più come un mero contenuto eteronomo che riguarda singole porzioni del territorio.

<sup>157</sup> Ciò viene ricordato da A. Milone, *La valutazione ambientale strategica a seguito del d.lgs. n. 128/10*, cit., che richiama quanto disposto all'art. 1 della direttiva 2001/42/CE.

<sup>158</sup> In questi termini, E. Boscolo, *La valutazione ambientale strategica di piani e programmi*, cit.

<sup>159</sup> *Ibidem*.

sull'ambiente e sul patrimonio culturale, nonché le ragionevoli alternative che possono essere adottate, tenuto conto degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano o del programma stesso<sup>160</sup>.

Sul punto, in realtà, l'allegato si limita a disporre che, tra le informazioni da fornire con il rapporto ambientale siano inclusi i possibili impatti significativi sull'ambiente, comprendendo i fattori climatici tra le matrici ambientali<sup>161</sup>, il che potrebbe indurre a ritenere che nel documento trovi spazio un'analisi dell'incidenza del piano o programma sui fattori climatici, piuttosto che l'ipotesi contraria. Risulta pur corretto che, come osservato, tali previsioni si accompagnano a quanto disposto dalla lett. e) del medesimo Allegato, per cui il rapporto deve altresì fornire le informazioni relative agli obiettivi di protezione ambientale stabili a livello internazionale, comunitario o degli Stati membri, pertinenti al piano o al programma, tra cui chiaramente l'obiettivo di adattamento ai cambiamenti climatici difficilmente può escludersi, e il modo in cui si è tenuto conto degli obiettivi e delle considerazioni ambientali. Tuttavia, data la complessiva debolezza di tali disposizioni intorno alla questione *de quo*, che comunque ricalcano la normativa eurounitaria, difficilmente condivisibile appare la tesi per cui l'adattamento al cambiamento climatico costituisca una matrice guida della valutazione ambientale strategica<sup>162</sup>. Non a caso, scarsa è stata l'attenzione su tali temi da parte degli Stati membri nella concreta applicazione della direttiva<sup>163</sup>.

Tuttavia, pur nella permanenza del medesimo dato positivo, la questione non è rimasta del tutto priva di considerazione a livello comunitario. Tale constatazione trova il proprio fondamento nell'approvazione, da parte della Commissione europea, delle «*Linee Guida per l'Integrazione dei Cambiamenti Climatici e della Biodiversità nella Valutazione Ambientale Strategica*»<sup>164</sup>, adottate con l'intento di aiutare a migliorare la considerazione e la valutazione dei temi dei cambiamenti climatici e della biodiversità nelle VAS condotte negli Stati Membri dell'Unione Europea. In specie, il documento, pur nella genericità delle indicazioni ivi contenute, sarebbe preposto ad offrire un'opportunità per una simile integrazione con una metodologia standardizzata a livello unionale, con riferimento ad un istituto rispetto al quale, come

---

<sup>160</sup> Così l'art. 13, co. 4, d.lgs. n. 152/2006.

<sup>161</sup> Lett. f) dell'Allegato VI alla parte II del d.lgs. n. 152/2006.

<sup>162</sup> Così R. Rota, *PNRR e misure sulle valutazioni di impatto ambientale. Il cambiamento climatico come matrice guida*, cit., pp. 9 ss., che sostiene tale tesi anche sulla base del presupposto, in realtà qui condiviso, che, sebbene la normativa in materia di VAS sia cristallizzata nella direttiva risalente al 2001, l'evoluzione della disciplina ambientale ha evidentemente inciso sull'interpretazione della direttiva e sull'applicazione del procedimento.

<sup>163</sup> Tale constatazione è ripresa dal documento '*Cambiamento climatico e valutazione ambientale strategica. Guida per gli enti locali*', pp. 23, che, sul punto, ha richiamato il COWI SEA Report della Commissione europea del 2009 della DG Ambiente. Si precisa che la Guida appena menzionata era stata redatta quale attività pilota del progetto RSC Regions for Sustainable Change, cofinanziato dal Programma Europeo INTERREG IVC, nell'ambito della strategia di "Cooperazione Territoriale Europea".

<sup>164</sup> La denominazione di tali linee guida costituisce una traduzione non ufficiale del documento del documento '*Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Strategic Environmental Assessment*' (versione 2013) redatto dalla Commissione Europea, con il quale è stato dato seguito all'impegno che era stato assunto con il Libro Bianco della Commissione '*L'adattamento ai cambiamenti climatici: verso un quadro d'azione europeo*' (COM (2009) 147) di lavorare con gli Stati membri e i portatori di interesse per definire delle linee guida e scambiare buone pratiche al fine di cominciare a tenere conto degli impatti sui cambiamenti climatici nell'attuazione delle Direttive sulla VIA e VAS e le politiche di pianificazione territoriale.

osservato da tempo, i problemi derivanti da un possibile ‘anarchismo’ metodologico risultano assai rilevanti<sup>165</sup>.

Nell’ambito di tali linee guida, la Commissione concepisce un mutamento di paradigma nel modo di intendere la VAS, spostando l’oggetto della valutazione dalla tradizionale analisi degli effetti di un piano o programma esclusivamente sull’ambiente ad un esame che tenga conto dei possibili rischi a lungo termine associati ai cambiamenti climatici. Un siffatto mutamento presuppone la consapevolezza che un piano o programma agisca in uno scenario ambientale di riferimento, che, per effetto del cambiamento climatico medesimo, risulta suscettibile di variazioni nel corso del tempo. Muovendo da tale consapevolezza, viene pertanto auspicata l’inclusione, nell’ambito della valutazione, di un’analisi circa l’evoluzione degli scenari climatici, tenendo conto sia dei cambiamenti gradualmente del clima, che dei cambiamenti della frequenza degli eventi estremi, includendo tra i diversi fattori: la variazione delle temperature, dei regimi delle precipitazioni, del livello del mare, etc.<sup>166</sup>. Ad avviso della Commissione, nel processo valutativo dovrebbe altresì essere inclusa una disamina della vulnerabilità, ovverosia l’analisi degli impatti e dei rischi previsti, che non si esaurisca nella mera misurazione del danno potenzialmente causato da eventi indotti dai cambiamenti climatici, ma che tenga conto anche della capacità di adattamento dell’area interessata dal piano o dal programma. Declinando l’istituto in questi termini, allora, oggetto della valutazione diventano altresì le forme attraverso cui l’attuazione di un piano o programma possa essere condizionata dai cambiamenti climatici, nonché l’idoneità dell’atto di pianificazione o programmazione di rispondere nel tempo ad un contesto dalla mutevole fisionomia<sup>167</sup>.

Chiaramente, come opportunamente messo in luce nel documento, il processo valutativo si confronta così con margini di incertezza ancora più estesi, non solo relativamente all’entità della variazione indotta dai cambiamenti climatici, ma anche relativamente all’effettivo condizionamento di

---

<sup>165</sup> Così E. Boscolo, *La valutazione ambientale strategica di piani e programmi*, cit., riferendosi alla questione metodologica nell’ambito della VAS, che, pur salutando con favore l’introduzione della fase dello screening a ciò preposte, evidenziava come rimanesse aperta la questione della selezione dei criteri, degli indicatori, nonché della metodologia di ponderazione dei fattori e di normalizzazione dei risultati entro un modello multicriteria.

<sup>166</sup> In particolare, all’interno di tali linee guida, la Commissione precisa che, nell’analisi dell’evoluzione dello scenario di riferimento, risulta fondamentale tenere conto: delle tendenze nel tempo degli aspetti chiave (e.g. le tendenze evolutive della qualità e disponibilità dell’acqua durante le siccità, del deterioramento degli ecosistemi, della vulnerabilità delle infrastrutture agli eventi climatici estremi, etc.); dei fattori di cambiamento determinanti diretti (e.g. i cambiamenti nell’uso dei territori e nella relativa copertura); delle soglie e dei limiti; delle aree chiave che possono essere colpite in modo particolarmente negativo dal peggioramento delle tendenze ambientali; delle interdipendenze fondamentali (e.g. la sussistenza di sistemi di approvvigionamento idrico e di depurazione degli scarichi, di difesa dalle inondazioni, etc.); dei soggetti che otterranno benefici oppure svantaggi da tali tendenze.

<sup>167</sup> Tenendo in considerazione, a titolo esemplificativo, il settore relativo al fenomeno della siccità, come si evince dalla tabella n. 8 delle Linee Guida esaminate, i quesiti chiave che si possono porre in fase di *screening* e/o *scoping* della VAS concernono: l’indicazione dei principali habitat terrestri e corridoi di migrazione che possono essere colpiti in modo significativo dalle siccità e l’impatto del piano o programma su di essi; l’analisi circa l’eventuale aumento della richiesta di risorsa idrica derivante dall’attuazione del piano o programma; la valutazione circa l’esistenza di rischi significativi associati al peggioramento della qualità dell’acqua durante fenomeni siccitosi; l’individuazione dei corpi d’acqua dolce esposti ad un inquinamento idrico eccessivo, specialmente al verificarsi di periodi di siccità nell’ambito dei quali l’inquinamento risulta meno diluito nei volumi fluviali ridotti.

questi ultimi sullo specifico piano o programma. Si tratta di una dimensione di incertezza che si somma a quella ‘propria’ di cui la valutazione ambientale strategica sarebbe contraddistinta. Invero, sul piano epistemologico, nella VAS, considerato l’oggetto e la scala allargata di valutazione, il patrimonio conoscitivo necessario per una analisi completa difficilmente risulta integralmente disponibile, a tal punto che l’istituto appare connotato da una complessiva «predittività debole»<sup>168</sup>.

L’insieme di tali aspetti non dovrebbe condurre a riconoscere una complessiva debolezza dello strumento<sup>169</sup>, ovvero ad escludere l’ipotesi che i profili qui esaminati possano costituire oggetto della valutazione ambientale, nella conformazione del piano o programma alla riduzione dei rischi *de quo* nell’ambito di processi di adattamento ai cambiamenti climatici. Piuttosto, l’appartenenza dell’oggetto della valutazione all’interno di una dimensione epistemologica di incertezza di tale portata dovrebbe condurre a mantenere fermo l’assunto per cui le decisioni assunte su tale orizzonte di «razionalità limitata» troverebbero fondamento nel principio di precauzione, da cui deriverebbero i limiti richiamati *supra*<sup>170</sup>.

Riflessioni di respiro in parte differente vanno invece riservate alla valutazione di impatto ambientale, quale distinto istituto deputato, come noto, a vagliare la mutua compatibilità tra un singolo progetto e l’interesse ambientale, per mezzo di un approfondimento e una stima accurata delle relative interrelazioni, a seguito di un bilanciamento di interessi funzionale ad una gestione prudente delle risorse ambientali<sup>171</sup>. Rispetto a quanto appurato con riferimento alle norme in materia di valutazione ambientale strategica, il dato normativo relativo all’istituto *de quo* offre margini interpretativi più ampi ai fini di una declinazione dello stesso nel senso qui approfondito, soprattutto per effetto delle disposizioni più recentemente introdotte con il d.lgs. 16 giugno 2017, n. 104, in attuazione della direttiva 2014/52/UE.

La tesi trova riscontro, in primo luogo, nelle disposizioni concernenti la qualificazione del concetto di impatto ambientale eventualmente prodotto dal progetto. Invero, ai sensi dell’art. 5, co. 1, lett. c), tra

---

<sup>168</sup> E. Boscolo, *La valutazione ambientale strategica di piani e programmi*, cit.

<sup>169</sup> Così *Ibidem*.

<sup>170</sup> Par. 2.2.

<sup>171</sup> Così M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell’ambiente. Come sistema complesso, adattivo, comune*, cit., pp. 357 ss. La letteratura sull’argomento è particolarmente copiosa. Tra i più significativi contributi in materia, si ricorda *ex multis*: P. Dell’Anno, *La valutazione di impatto ambientale: problemi di inserimento nell’ordinamento italiano*, Rimini, 1987; F.G. Scoca, *La valutazione di impatto ambientale alla luce della direttiva CEE*, in AA.VV., *Tutela dell’ambiente, procedura di impatto ambientale e legge Galasso*, Atti del Convegno di Perugia 30-31 maggio 1986, Perugia, 1987, pp. 77 ss.; N. Greco, *Processi decisionali e tutela preventiva dell’ambiente. La valutazione di impatto ambientale in Italia e altrove*, Milano, Franco Angeli, 1989; S. Nespor, A. L. De Cesaris, *La valutazione di impatto ambientale*, Milano, Giuffrè, 1992; S. Civitarese Matteucci, *Valutazione d’impatto ambientale e ordinamenti regionali*, in *Le Regioni*, 1997, n. 6, pp. 1119 ss.; R. Rota, *La procedura di valutazione di impatto ambientale tra discrezionalità tecnica e discrezionalità amministrativa: alcune note ricostruttive*, in *Scritti in onore di Serio Galeotti*, II, Milano, 1998; A. Meale, (Voce) *Valutazione di impatto ambientale*, in *Dig. Dis. Pubbl.*, Torino, UTET, 2005, pp. 784 ss.; F. Fonderico, *Valutazione d’impatto ambientale*, in S. Nespor, A. L. De Cesaris, *Il Codice dell’Ambiente*, cit., pp. 17971 ss.; R. Ferrara, *La valutazione di impatto ambientale fra discrezionalità dell’amministrazione e sindacato del giudice amministrativo*, in *Foro amm. T.A.R.*, 2010, n. 10, pp. 3179 ss.; F. Fonderico, *Valutazione d’impatto ambientale e amministrazione precauzionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, n. 1, pp. 69 ss.; A. Police, *La valutazione di impatto ambientale*, in P. Dell’Anno, E. Picozza (a cura di), *Trattato di diritto dell’ambiente*, cit., pp. 527 ss.; O. Hagi Kassim, *Le valutazioni ambientali*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 262 ss.

gli effetti significativi, diretti e indiretti, di un progetto su una serie di fattori<sup>172</sup>, vi rientrerebbero altresì gli effetti derivanti dalla vulnerabilità del progetto a rischio di gravi incidenti o calamità pertinenti il progetto medesimo. Si tratta di previsioni definitorie che si affiancano alle disposizioni di maggior dettaglio contenute all'interno degli allegati relativi all'istituto. Sul punto, nell'allegato V, così come modificato ai sensi dell'art. 22, co. 6, d.lgs. n. 104/2017, tra i profili da tenere conto nella valutazione delle caratteristiche dei progetti ai fini della verifica di assoggettabilità di cui all'art. 19, sono annoverati i rischi di gravi incidenti e/o calamità attinenti al progetto, inclusi quelli dovuti al cambiamento climatico, in base alle conoscenze scientifiche<sup>173</sup>. Il tema qui di interesse costituirebbe altresì oggetto di considerazione nell'ambito dello Studio di Impatto Ambientale *ex art.* 22 d.lgs. n. 152/2006 nella misura in cui, tra i vari contenuti, è inclusa una descrizione dei già richiamati fattori specificati all'art. 5, co. 1, lett. c), d.lgs. n. 152/2006, con particolare riferimento ai fattori climatici, quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, gli impatti rilevanti per l'adattamento, oltre alle emissioni di gas a effetto serra.

Intorno a questa più solida base normativa, sono state successivamente adottate delle linee guida nazionali e norme tecniche finalizzate allo svolgimento della valutazione di impatto ambientale, su proposta del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente<sup>174</sup>. Più nello specifico, si tratterebbe di uno strumento per la redazione e la valutazione degli Studi di Impatto ambientale per le opere di cui agli allegati II e III della II parte del d.lgs. n. 152/2006, che integrano i contenuti minimi previsti dall'art. 22 e le relative indicazioni di cui all'Allegato VII<sup>175</sup>.

Esaminando nel dettaglio tali linee guida, occorre anzitutto segnalare che, in via generale, nell'ambito dell'analisi dello stato dell'ambiente, che costituisce un'articolazione dello Studio di Impatto Ambientale, gli effetti dei cambiamenti climatici vengono annoverati tra gli elementi di cui tenere conto nelle analisi volte alla caratterizzazione di ciascuno dei fattori ambientali che vengono richiamati dall'art. 5, co. 1, lett. c) d.lgs. n. 152/2006. Per effetto di una simile lettura, pertanto, l'analisi dello scenario di riferimento, che si compone dei fattori ambientali, verrebbe esaminato tenendo conto della variabilità indotta dai cambiamenti climatici medesimi.

Oltre a tale aspetto, nelle linee guida viene riservato un approfondimento *ad hoc* al tema dell'integrazione del tema dei cambiamenti climatici all'interno della VIA, a partire dalla preliminare

---

<sup>172</sup> I fattori espressamente richiamati dall'art. 5, co. 1, lett. c), d.lgs. n. 152/2006 sono: popolazione e salute umana; biodiversità, con particolare riguardo alle specie e agli habitat protetti in virtù della direttiva 92/43/CEE e della direttiva 2009/147/CE; territorio, suolo, acqua, aria e clima; beni materiali, patrimonio culturale, paesaggio; interazione tra i fattori sopra elencati.

<sup>173</sup> Cfr. Allegato V, punto 1, lett. f), alla parte II d.lgs. n. 152/2006.

<sup>174</sup> Si precisa comunque che, anche con riferimento alla VIA, la Commissione nel 2013 aveva pubblicato delle Linee Guida per l'Integrazione dei Cambiamenti Climatici e della Biodiversità nella Valutazione d'Impatto Ambientale (*Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Environmental Impact Assessment*). Dal momento che le stesse ricalcano le linee guida già esaminate aventi ad oggetto la VAS, non si è provveduto a richiamarne il contenuto.

<sup>175</sup> Le linee guida sono state adottate sulla base dell'art. 25, co. 4, d.lgs. n. 104/2017.

specificazione che una simile operazione necessiti di avvalersi di una visione a lungo termine che tenda adeguatamente conto dei cambiamenti in relazione all'opera e al territorio in cui viene realizzata, in modo tale da poter valutare come la trasformazione del territorio possa influenzare un progetto e come quest'ultimo possa rispondere nel tempo<sup>176</sup>. Ai fini dell'integrazione dei profili attinenti all'adattamento all'interno della valutazione, nelle linee guida viene dunque suggerito di inserire, nell'ambito dello Studio di Impatto Ambientale, una caratterizzazione della vulnerabilità ai cambiamenti climatici dell'area di studio, consistente nell'identificazione dei dati climatici più significativi per l'area di studio interessata e delle sorgenti di pericolo (c.d. hazard climatici) a cui l'area potrebbe essere vulnerabile, nell'analisi degli scenari<sup>177</sup>, nell'identificazione degli impatti degli *hazard* climatici e degli elementi vulnerabili ricavati dalla caratterizzazione dei fattori ambientali, ovvero nell'analisi delle attività di adattamento locali. A ciò si aggiungerebbe altresì una valutazione avente ad oggetto le bidirezionali interazioni tra l'opera e i cambiamenti climatici, in termini di vulnerabilità dell'opera ai relativi impatti e di contributo che l'opera può apportare ad essi<sup>178</sup>. Per meglio dire, tali aspetti valutativi implicherebbero, da un lato, l'identificazione dei rischi climatici cui l'opera potrebbe rivelarsi sensibile, con riferimento al funzionamento, alla durata e alla presenza dell'opera stessa<sup>179</sup>, dall'altro, la valutazione del cumulo, dell'innescò o del contributo agli effetti dei cambiamenti climatici<sup>180</sup>. Infine, tra le misure di mitigazione e compensazione, che costituiscono un'ulteriore componente dello Studio di Impatto Ambientale, una declinazione di quest'ultimo ai fini qui esaminati presupporrebbe altresì l'inclusione, tra di esse, di misure di adattamento che possano contribuire a rafforzare la resilienza dell'opera e/o del territorio in cui la stessa è inserita<sup>181</sup>.

Dall'insieme degli elementi sin qui tratteggiati e, soprattutto, in ragione dei profili di incertezza e di variabilità di cui si è data evidenza, sia con riferimento alla valutazione d'impatto ambientale, che alla valutazione ambientale strategica, la fase di monitoraggio di cui rispettivamente agli art. 18 e 28 d.lgs. n. 152/2006 assume, per ciò che qui interessa, un'assoluta centralità, nella misura in cui conferisce una

---

<sup>176</sup> Il tema è trattato all'interno dell'approfondimento tematico n. 4.2 dell'Allegato 2 di tali linee guida.

<sup>177</sup> Con esse si fa riferimento all'analisi delle proiezioni circa il clima futuro definiti dall'IPCC, considerando, ove possibile, i diversi modelli e scenari di emissione, al fine di ottenere anche una stima relativa all'incertezza previsionale.

<sup>178</sup> Per vulnerabilità dell'opera, si intende, nell'ambito di tali linee guida, la percentuale di danneggiamento della stessa, a seguito di uno specifico tipo di evento incidentale o un determinato tipo di evento naturale, in funzione della relativa intensità.

<sup>179</sup> Sul punto viene dunque suggerito di contemplare, tra gli elementi da considerare, quale sia l'utilizzo delle risorse locali previsto per l'opera e di valutarlo in relazione agli scenari ipotizzati rispetto alla capacità di rigenerazione delle risorse medesime e di assorbimento degli impatti dell'ambiente.

<sup>180</sup> Tale aspetto implica una valutazione sulla possibilità dell'opera di innescare o enfatizzare eventi estremi e/o di contribuire all'accrescimento degli effetti diretti o indiretti correlati ai cambiamenti climatici.

<sup>181</sup> Tra di esse, vengono citate: misure di tipo strutturale e tecnologico basate su interventi fisici o costruttivi (c.d. *misure grigie*); misure basate su un approccio che si serve della natura e dei servizi ecosistemici (c.d. *misure verdi*); misure di tipo non strutturale c.d. *soft*, idonei ad aumentare la consapevolezza diffusa di tali problemi; misure di tipo trasversale.

flessibilità e una capacità adattiva agli strumenti, consentendo di ricalibrare il contenuto dei giudizi rispetto all'evoluzione dello stato conoscitivo circa lo scenario di riferimento.

#### 2.3.6.1 *Prime considerazioni intorno alla valutazione del rischio climatico e della vulnerabilità*

Sullo sfondo normativo appena delineato, ha recentemente fatto ingresso nell'ordinamento eurounitario un istituto di nuovo ordine che sembrerebbe più specificatamente dedicato alle finalità che in questa sede sono di primario interesse. Il riferimento è alla c.d. valutazione del rischio climatico e della vulnerabilità, che risulta da un intreccio di fonti non immediatamente afferrabile che si tenterà brevemente di ricostruire.

Il germe normativo di questo istituto va ricondotto alle disposizioni di cui all'art. 3 del Regolamento UE 2020/852 (d'ora in avanti Regolamento Tassonomia), in conformità alle quali sono stati fissati i criteri finalizzati a stabilire se un'attività economica possa considerarsi ecosostenibile, tra cui rientra la condizione che l'attività contribuisca in modo sostanziale al raggiungimento di uno o più degli obiettivi ambientali di cui all'art. 9 e che non arrechi un danno significativo a nessuno degli obiettivi ambientali di cui all'art. 9, ai sensi dell'art. 17 (c.d. DNSH). Ebbene, tra gli obiettivi ambientali di cui all'art. 9 rientrerebbe anche l'adattamento ai cambiamenti climatici.

Nell'ambito di questo contesto normativo, con il Regolamento delegato della Commissione 2021/2139, così come modificato dal Regolamento delegato della Commissione 2023/2485, sono stati fissati i criteri di vaglio tecnico che consentono di determinare a quali condizioni si possa ritenere che un'attività economica contribuisca in modo sostanziale all'adattamento ai cambiamenti climatici, ovvero alla mitigazione dei cambiamenti climatici, e se non arrechi un danno significativo ad alcun obiettivo ambientale ulteriore. Ebbene, in conformità ai criteri di vaglio tecnico di cui all'allegato II del Regolamento delegato, per la maggior parte delle attività indicate, la determinazione sul se l'attività contribuisca in modo sostanziale all'adattamento ai cambiamenti climatici è subordinata alla valutazione *de quo*. Nello specifico, i criteri di vaglio tecnico richiederebbero che l'attività economica abbia attuato soluzioni fisiche e non fisiche che riducano in modo sostanziale i più importati rischi climatici fisici che pesano su quell'attività. Tali rischi climatici fisici sono identificati tra un novero indicato nell'appendice A dell'allegato a seguito della valutazione del rischio climatico e della vulnerabilità secondo una procedura sommariamente definita. In particolare, è previsto che la valutazione sia preceduta da un preliminare esame dell'attività preposto ad identificare quali rischi climatici possano influenzare l'andamento dell'attività medesima. Qualora ad esito di tale fase preliminare risulti che l'attività sia considerata a rischio, si procede con la valutazione del rischio climatico e della vulnerabilità al fine di esaminare la rilevanza dei rischi climatici fisici per l'attività economica.

Una tale valutazione deve essere chiaramente proporzionata alla portata e alla durata prevista, tale per cui, mentre per le attività con una durata prevista inferiore a 10 anni la valutazione è effettuata almeno ricorrendo a proiezioni climatiche<sup>182</sup> sulla scala appropriata più ridotta possibile, per tutte le altre attività la valutazione è

---

<sup>182</sup> Secondo quanto indicato all'interno del Regolamento delegato, le proiezioni climatiche e la valutazione degli impatti si basano sulle migliori pratiche e sugli orientamenti disponibili e tengono conto delle più attuali conoscenze scientifiche per l'analisi della vulnerabilità e del rischio e delle relative metodologie, in linea con le relazioni dell'IPCC, le pubblicazioni scientifiche sottoposte ad esame *inter pares* e i modelli *open source* o a pagamento più recenti.



effettuata utilizzando proiezioni climatiche avanzate alla massima risoluzione disponibile nella serie esistente di scenari futuri coerenti con la durata prevista dell'attività, inclusi, almeno, gli scenari di proiezioni climatiche da 10 a 30 anni per i grandi investimenti. A seguito di tale valutazione, si procede infine ad una valutazione delle soluzioni di adattamento che possano ridurre il rischio fisico climatico individuato<sup>183</sup>.

A ben osservare, tuttavia, il campo di esistenza della valutazione del rischio climatico e della vulnerabilità non si estenderebbe alla sola ipotesi in cui si intenda verificare che l'attività economica offra un contributo sostanziale all'obiettivo dell'adattamento, ma anche nel valutare se l'attività arrechi un danno significativo all'obiettivo dell'adattamento, ovvero se conduca ad un peggioramento degli effetti negativi del clima attuale e futuro previsto su sé stessa o sulle persone, sulla natura o sugli attivi<sup>184</sup>, rilevando nell'ambito dei criteri DNSH. Per meglio precisare, come anche chiarito nella C/2023/267<sup>185</sup>, i criteri per determinare se un'attività arrechi un danno significativo all'obiettivo in questione riguardano una parte dei criteri di contributo sostanziale appena richiamati, tra cui è inclusa la stessa valutazione del rischio climatico e della vulnerabilità per individuare soluzioni di adattamento. In altri termini, la valutazione del rischio climatico e della vulnerabilità rilevarebbe sia che si intenda vagliare se l'attività economica contribuisca in modo sostanziale all'adattamento, sia se occorra esclusivamente valutare se l'attività arrechi un danno significativo al medesimo obiettivo<sup>186</sup>.

Orbene, come noto, nel Regolamento (UE) 2021/241 che ha istituito il dispositivo per la ripresa e la resilienza (d'ora in avanti Regolamento RRF), ai sensi dell'art. 5, par. 2, è stata inserita la condizionalità per cui il dispositivo finanzia esclusivamente le misure che rispettino il principio «non arrecare un danno significativo», con la conseguenza che nessuna misura inserita all'interno di un piano per la ripresa e la resilienza possa arrecare un danno significativo agli obiettivi di cui all'art. 17.

Rispetto a ciò, sono stati definiti degli orientamenti tecnici sull'applicazione del principio specificamente preposti a suggerire un apposito percorso per gli Stati Membri al fine di fornire una valutazione DNSH per ogni singola misura prevista nei piani (d'ora in avanti orientamenti tecnici DNSH-RRF)<sup>187</sup>. In sostanza, quindi, è stato prefigurato un percorso *ad hoc* per l'applicazione del principio nell'ambito specifico del dispositivo. In particolare,

---

<sup>183</sup> Siffatte soluzioni di adattamento: non dovrebbero influire negativamente sugli sforzi di adattamento o sul livello di resilienza ai rischi climatici fisici di altre persone, della natura, del patrimonio culturale, dei beni e di altre attività economiche; dovrebbero favorire le soluzioni basate sulla natura o basarsi, per quanto possibile, su infrastrutture blu o verdi; dovrebbero essere coerenti con i piani e le strategie di adattamento locali, settoriali, regionali o nazionali; dovrebbero essere monitorate e misurate in base a indicatori predefiniti e, nel caso in cui tali indicatori non siano soddisfatti, dovrebbero essere prese in considerazione azioni correttive; laddove la soluzione attuata sia fisica e consista in un'attività per la quale sono stati specificati criteri di vaglio tecnico nel presente allegato, la soluzione dovrebbe essere conforme ai criteri di vaglio tecnico relativi a "non arrecare danno significativo" (DNSH) per tale attività.

<sup>184</sup> Art. 17, par. 1, lett. b), del Regolamento UE 2020/852.

<sup>185</sup> Si tratta della comunicazione della Commissione sull'interpretazione e sull'attuazione di talune disposizioni giuridiche dell'atto delegato relativo agli aspetti climatici della tassonomia dell'UE che fissa i criteri di vaglio tecnico per le attività economiche che contribuiscono in modo sostanziale alla mitigazione dei cambiamenti climatici o all'adattamento ai cambiamenti climatici e non arrecano un danno significativo a nessun altro obiettivo ambientale.

<sup>186</sup> Ciò risulta non solo dall'allegato I del Regolamento delegato della Commissione 2021/2139, che fissa i criteri di vaglio tecnico che consentono di determinare a quali condizioni si possa considerare che un'attività economica contribuisca in modo sostanziale alla mitigazione dei cambiamenti climatici e se non arrechi un danno significativo a nessun altro obiettivo ambientale di cui all'articolo 9, ma anche agli allegati del Regolamento delegato della Commissione 2023/2486, che fissa i criteri di vaglio tecnico che consentono di determinare a quali condizioni si possa considerare che un'attività economica contribuisce in modo sostanziale all'uso sostenibile e alla protezione delle acque e delle risorse marine, alla transizione verso un'economia circolare, alla prevenzione e alla riduzione dell'inquinamento o alla protezione e al ripristino della biodiversità e degli ecosistemi e se non arrechi un danno significativo a nessun altro obiettivo ambientale *ex art.* 9.

<sup>187</sup> C/2023/111.

come risulta dagli orientamenti tecnici DNSH-RRF, possono prefigurarsi due macro-scenari. Il primo macro-scenario è che la misura non abbia un impatto prevedibile o che abbia un impatto prevedibile trascurabile su tutti o alcuni dei sei obiettivi ambientali (H.1); in tale ipotesi è stata prevista la possibilità di ricorrere ad un approccio semplificato, fornendo una breve motivazione per tali obiettivi ambientali. Nell'ipotesi in cui tali condizioni non dovessero sussistere, si configura il secondo macro-scenario (H.2), che, a sua volta, apre a tre possibili sub-scenari. Qualora la misura sostenga al 100 % uno dei sei obiettivi ambientali secondo la metodologia la metodologia, i campi d'intervento e i relativi coefficienti per il controllo del clima, conformemente alla «Metodologia di controllo del clima» allegata al Regolamento RRF (H.2.1) ovvero la misura contribuisca in modo sostanziale all'obiettivo in conformità a quanto richiamato del Regolamento Tassonomia e dei relativi regolamenti delegati (H.2.2), allora la misura si ritiene conforme al principio DNSH rispetto a quell'obiettivo. Al di fuori di questi due sub-scenari, è richiesto che si effettui una valutazione di fondo della misura per quell'obiettivo (H.2.3).

Ebbene, rispetto a quest'ultima ipotesi, la Commissione ha messo a disposizione un elenco, non esaustivo, di elementi di prova cui facoltativamente gli Stati membri possono richiamarsi per la valutazione della conformità al principio DNSH. Relativamente all'adattamento è quindi suggerito che si provveda ad una «*valutazione proporzionata dei rischi per il clima*» (H.2.3.1), ovvero, qualora l'investimento dovesse superare i 10 milioni di euro (d'ora in avanti interventi sopra la soglia), che si effettui o si prevedi una valutazione della vulnerabilità e del rischio per il clima, che sfoci nell'individuazione, nel vaglio e nell'attuazione delle misura di adattamento del caso (H.2.3.2), incoraggiando a richiamarsi, in quest'ultima ipotesi, agli Orientamenti tecnici per infrastrutture a prova di clima nel periodo 2021-2027<sup>188</sup> (d'ora in poi Orientamenti tecnici 21-27).

A partire da uno sguardo incrociato tra l'insieme di atti riconducibili al Regolamento Tassonomia e quelli riconducibili al Regolamento RRF, possono essere sollevate le prime osservazioni critiche.

Anzitutto andrebbe chiarito che, pur in assenza di concordanza nell'impiego dei termini e di puntuali riferimenti, non pare ci siano ragioni ostative nel ritenere che, nell'ambito della valutazione di conformità al principio DNSH di cui al Regolamento RRF, la preliminare verifica di assenza di un impatto prevedibile ovvero la sussistenza di un impatto prevedibile trascurabile sull'obiettivo dell'adattamento ai cambiamenti climatici (in breve l'ipotesi H.1) corrisponda alla preliminare identificazione dei rischi climatici che possano influenzare l'andamento dell'attività prevista dal Regolamento delegato n. 2139/2021. Invero, in entrambi i casi si tratterebbe di una fase preliminare analoga a quelle di *screening* delle valutazioni ambientali di cui *supra*, essendo preposte a comprendere anzitutto se l'obiettivo ambientale in questione sia pertinente rispetto all'attività.

Ulteriore questione che andrebbe chiarita è se la «*valutazione proporzionata dei rischi per il clima*» suggerita nell'ipotesi H.2.3.1 corrisponda alla valutazione del rischio climatico e della vulnerabilità prevista dal Regolamento delegato n. 2139/2021. Intorno a ciò, potrebbe ritenersi che la prima costituisca qualcuna di diverso dalla seconda, visto l'esplicito richiamo a quest'ultima nella differente ipotesi H.2.3.2. Al tempo stesso, però, gli orientamenti tecnici DNSH-RRF non offrono alcuna indicazione di base sui termini in cui la prima debba intendersi e, soprattutto, se e in quali accezione la prima debba distinguersi dalla seconda.

---

<sup>188</sup> 2021/C 373/01.

Mantenendo uno sguardo incrociato all'insieme di atti di derivazione eurounitaria, rispetto alla questione qui dibattuta, un ulteriore interrogativo si solleva, ovvero se la soluzione suggerita negli orientamenti tecnici DNSH-RRF rispetto all'ipotesi H.2.3.2 di fare riferimento alla valutazione della vulnerabilità e del rischio per il clima, incoraggiando il ricorso alla struttura metodologica definita dagli orientamenti tecnici 21-27, differisca effettivamente dai criteri di vaglio tecnico per la determinazione del contributo sostanziale all'obiettivo dell'adattamento. Il quesito non appare affatto irrilevante nella misura in cui se così non fosse, come appare ad una prima *summamaria cognitio*, gli oneri per una conformità al DNSH risulterebbero illogicamente equivalenti agli oneri richiesti per dimostrare che la misura offra un contributo sostanziale al medesimo obiettivo.

In tale intricato contesto normativo eurounitario si è inserita la Guida operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente (cd. DNSH) (d'ora in avanti Guida operativa), elaborata dalla Ragioneria generale dello Stato allo scopo di assistere le amministrazioni preposte alla gestione degli investimenti e delle riforme nel processo di indirizzo, raccolta di informazioni e verifica, fornendo indicazioni utili alla verifica del rispetto del principio DNSH per gli investimenti previsti dal PNRR. Nella Guida, le singole misure sono state raccolte a seguito di una mappatura in 'aree di intervento' che presentano analoghe implicazioni in termini di vincoli DNSH e, per ciascuna area di intervento, sono state definite delle schede tecniche riportanti i riferimenti normativi, i vincoli DNSH e i possibili elementi di verifica. Ebbene, rispetto all'obiettivo dell'adattamento al cambiamento climatico, si distinguono tre ipotesi. In una prima ipotesi, l'obiettivo dell'adattamento viene direttamente ritenuto 'non pertinente' con la conseguenza che non viene richiesta nemmeno una preliminare analisi dell'investimento rispetto ai rischi climatici (HH.1). In una seconda ipotesi, invece, la verifica della conformità al principio DNSH rispetto all'obiettivo *de quo* passa per la valutazione del rischio climatico e della vulnerabilità, secondo uno schema che in parte ricalca i criteri DNSH generici per l'adattamento riportati nell'appendice A dell'allegato I del Regolamento delegato n. 2139/2021, prevedendo ulteriormente la stesura di un piano di adattamento per l'implementazione di tali soluzioni. In siffatto scenario (HH.2), gli elementi di verifica *ex ante* vengono individuati nella redazione, in fase di progettazione, di un report di analisi dell'adattabilità, ovvero, per gli interventi sopra la soglia, di una valutazione della vulnerabilità e del rischio per il clima che sfoci nell'individuazione delle misure di adattamento del caso. Gli elementi di verifica *ex post* vengono invece determinati nella verifica delle soluzioni di adattabilità definite a seguito dell'analisi realizzata, ovvero, per gli interventi sopra la soglia, nel vaglio e nell'attuazione delle misure di adattamento individuate tramite la valutazione della vulnerabilità. Chiaramente queste sono solo due dell'insieme delle ipotesi prefigurate. Può a titolo esemplificativo richiamarsi il caso in cui ai fini della verifica è diversamente richiesta un'analisi dei rischi climatici e la definizione eventuale delle soluzioni di adattamento, senza fare riferimento espressamente alla valutazione del rischio climatico e della vulnerabilità<sup>189</sup>, ovvero il caso in cui vengono richiesti studi e valutazioni con riferimento a rischi specifici, come lo studio Geologico e idrogeologico relativo alla pericolosità dell'area di cantiere per la verifica di condizioni di rischio idrogeologico<sup>190</sup>.

---

<sup>189</sup> Così, ad esempio, nel caso della scheda tecnica n. 14 relativa alla produzione elettricità da combustibili da biomassa solida, biogas e bioliquidi.

<sup>190</sup> Così, ad esempio, nel caso della scheda tecnica n. 5 relativa agli interventi edili e alla cantieristica generica non connessi con la costruzione/rinnovo di edifici.

L'indagine in questa sede sviluppata intorno all'istituto restituisce così un quadro colmo di criticità. Invero, la ricostruzione del tessuto normativo di fondo mostra il volto di un profondo difetto di armonia e di coordinamento tra i diversi documenti esaminati, e in specie tra le fonti eurounitarie e tra queste ultime e le indicazioni operative fornite a livello nazionale. Una disorganicità che discende anzitutto dalla discutibile decisione in sede europea di non ricalcare negli orientamenti tecnici DNSH-RRF i criteri di vaglio tecnico che erano stati già definiti all'interno dei regolamenti delegati e che in parte è stata riscontrata anche a livello interno, considerato che, nella Guida operativa, il ricorso allo schema definito dai regolamenti delegati, nel quale la valutazione del rischio climatico e della vulnerabilità assume la dovuta centralità, è limitato esclusivamente ad alcune ipotesi. Si tratta di criticità che, a ben osservare, si uniscono a quelle già opportunamente registrate in un'ottica più ampia alla valutazione DNSH in sé, che, in base a come si sta affermando all'interno dell'ordinamento nazionale, sembrerebbe assumere la forma di una mera autovalutazione, non produttiva di alcuna certezza giuridica e rispetto alla quale mancherebbe un qualche momento pubblicistico che consenta di asseverare o garantire la correttezza della valutazione DNSH<sup>191</sup>.

Al di là di ciò, l'insieme dei documenti esaminati sembrerebbe comunque dimostrare la sussistenza di una profonda sensibilità e di certo interesse, anzitutto a livello europeo, rispetto al tema dell'adattamento ai cambiamenti climatici. Ebbene, ciò a cui si sta assistendo è presumibilmente una forma di sperimentazione nell'ambito della quale si stanno testando le concrete potenzialità di questo strumento, che, in effetti, appare il prodromo di un istituto idoneo a vagliare la mutua compatibilità tra un progetto e l'interesse sotteso all'adattamento al clima attuale e futuro. La destinazione di una razionalizzazione dell'istituto a partire dalla quale siano compiutamente definiti i contorni giuridici appare una meta lontana, ma questi primi passi sembrerebbero indirizzati in questa direzione.

#### *2.4 Le attività di previsione e prevenzione nell'ordinamento di protezione civile*

In conformità a quanto disposto dal d.lgs. n. 1/2018, le attività di previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi, oltre a quelle relative alla gestione dell'emergenza e al relativo superamento, sono ricondotte ad un'unica funzione, ovvero alla funzione di protezione civile esercitata dal Servizio nazionale della protezione civile<sup>192</sup>. Come precisato a più riprese nell'ambito di questo lavoro, secondo la prospettazione qui proposta, si ritiene che tali attività siano piuttosto riconducibili a due funzioni che rimangono distinte, ossia alla funzione *de quo* e alla funzione di gestione dell'emergenza, i cui contorni

---

<sup>191</sup> Questa è la posizione che risulta dal contributo di G. M. Caruso, *Il principio "do no significant harm": ambiguità, caratteri e implicazioni di un criterio positivizzato di sostenibilità ambientale*, in *La Cittadinanza europea*, 2022, n. 2, pp. 151-198.

<sup>192</sup> Ai sensi dell'art. 1, co. 1, d.lgs. n. 1/2018, il Servizio nazionale della protezione civile è il sistema che esercita la funzione di protezione civile, che è costituita dall'insieme delle competenze e attività volte a tutelare la vita, l'integrità fisica, i beni, gli insediamenti, gli animali e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo. Le attività di protezione civile, a norma dell'art. 2, co. 1, sono quelle attività volte alla previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi, alla gestione delle emergenze e al loro superamento.

normativi non si esauriscono nelle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 1/2018. Purtuttavia, la fonte codicistica rimane un riferimento normativo da esaminare nel dettaglio, ravvisandosi talune norme di interesse anche per quanto concerne le attività esaminate in questo capitolo.

Intorno alla previsione, il Codice propone una definizione che ricalca in parte quanto già disposto dalla legislazione previgente<sup>193</sup>, per cui la stessa consisterebbe nell'insieme delle attività, svolte anche con il concorso di soggetti dotati di competenza scientifica, tecnica e amministrativa, finalizzate a identificare e a studiare, anche dinamicamente, gli scenari di rischio possibili, per le esigenze di allertamento del Servizio nazionale, ove possibile, e di pianificazione di protezione civile.

Tre sono in particolare le disposizioni di nuova introduzione che appare opportuno segnalare. In primo luogo, la norma fa riferimento ad un carattere di dinamicità di cui lo studio degli scenari di rischio dovrebbe connotarsi, che appare configurarsi come un aspetto del tutto in linea con le esigenze di dinamicità cui si è fatto riferimento nel corso di questo capitolo. Ciò si aggiunge alla funzionalizzazione delle attività di previsione alla pianificazione di protezione civile, che nel precedente assetto normativo non era prevista. Il terzo elemento da richiamare è infine la qualificazione dell'oggetto di studio, ovvero sia gli scenari di rischio, come possibili e non più probabili. Ai fini della lettura di una tale modifica dall'apparente sottigliezza occorre preliminarmente precisare che, mentre la probabilità si riferisce alla misura in cui un evento può realizzarsi, la possibilità si riferirebbe piuttosto alla più ampia fattispecie di ciò che può genericamente verificarsi ed esistere, includendo dunque la fattispecie della probabilità ma non limitandosi ad essa. Orbene, è ragionevole ritenere che nella dicitura precedente l'espressione «scenari di rischio probabili» dovesse essere intesa non come insieme degli scenari individuati in formula probabilistica, dal momento che, in tal caso, avrebbe avuto un'accezione del tutto tautologica in quanto gli stessi sono scenari relativi ad una misura delle perdite e dei danni che comunque sono determinati in modo probabilistico, bensì come scenari di rischio *più* probabili, nel senso di una maggiore possibilità che avvenga piuttosto che l'ipotesi contraria. Coerentemente con tale lettura, dunque, la rinnovata formulazione della norma implicherebbe che l'oggetto dell'attività di previsione si estenda altresì all'identificazione e allo studio degli scenari di rischio che possono accadere in quanto possibili, e non solo in quanto *più* probabili.

Con il Codice sono state modificate altresì le disposizioni concernenti le attività di prevenzione, introducendo, rispetto alla legislazione previgente, una più dettagliata lista di attività riconducibili a tale fattispecie. Ai sensi dell'art. 2, co. 3, d.lgs. n. 1/2018, la prevenzione viene genericamente definita come l'insieme delle attività, svolte anche in forma integrata, dirette ad evitare o a ridurre la possibilità (*rectius* appunto la probabilità) che si verifichino danni conseguenti ad eventi calamitosi, anche sulla base delle

---

<sup>193</sup> Il riferimento è alle disposizioni contenute nell'art. 3, co. 2, l. 24 febbraio 1992, n. 225.

conoscenze acquisite per effetto delle attività di previsione, distinguendo quelle di natura strutturale da quelle di natura non strutturale.

Come osservato, la distinzione tra le forme di prevenzione strutturale e non strutturale si sostanzia tradizionalmente in una *summa divisio* tra gli interventi e le opere di difesa, da un lato, e gli strumenti tecnici ed operativi programmati ed inseriti nei vari processi decisionali e gestionali che possono interessare il territorio, dall'altro<sup>194</sup>.

Più nello specifico, in conformità al co. 4 del medesimo articolo, tra le prime è inclusa: l'attività di allertamento del Servizio nazionale di protezione civile (lett. a)) e di pianificazione di protezione civile (lett. b)), di cui si dirà di entrambe più approfonditamente *infra*; la formazione e l'acquisizione di ulteriori competenze professionali degli operatori (lett. c)); l'applicazione e l'aggiornamento della normativa tecnica di interesse (lett. d)); la diffusione della conoscenze e cultura della protezione civile, anche attraverso il coinvolgimento delle istituzioni scolastiche, allo scopo di promuovere la resilienza delle comunità, ovvero l'adozione, da parte dei cittadini, di comportamenti consapevoli e di misure di autoprotezione (lett. e)); l'informazione alla popolazione sugli scenari di rischio e le relative norme di comportamento nonché sulla pianificazione di protezione civile (lett. f)); la promozione e l'organizzazione di esercitazioni e ulteriori attività addestrative e formative, anche con il coinvolgimento delle comunità, nell'ambito del territorio nazionale al fine di promuovere l'esercizio integrato e partecipato della funzione di protezione civile, che possono prevedere scambi di personale delle componenti territoriali e centrali per fini di aggiornamento, formazione e qualificazione del personale addetto ai servizi di protezione civile (lett. g)); le attività di prevenzione svolte all'estero, in via bilaterale, o nel quadro della partecipazione dell'Italia all'Unione europea e ad organizzazioni internazionali, al fine di promuovere l'esercizio integrato e partecipato della funzione di protezione civile (lett. h)); le attività volte ad assicurare il raccordo tra la pianificazione di protezione civile e la pianificazione territoriale e le procedure amministrative di gestione del territorio per gli aspetti di competenza delle diverse componenti (lett. i)).

Tra le attività di prevenzione strutturale rientra invece: la partecipazione all'elaborazione delle linee di indirizzo nazionali e regionali per la definizione delle politiche di prevenzione strutturale dei rischi naturali o derivanti dalle attività dell'uomo e per la loro attuazione (lett. a)); la partecipazione alla programmazione degli interventi finalizzati alla mitigazione dei rischi naturali o derivanti dall'attività dell'uomo e alla relativa attuazione (lett. b)); l'esecuzione di interventi strutturali di mitigazione del rischio in occasione di eventi calamitosi, in coerenza con gli strumenti di programmazione e pianificazione (lett. c)); le azioni integrate di prevenzione strutturale e non strutturale di cui all'articolo 22 (lett. d)). Con specifico riferimento a queste ultime, il coordinamento e la gestione dei piani a ciò riservati, nonché le

---

<sup>194</sup> Così A. Paire, *Il servizio di protezione civile nel prisma dell'organizzazione amministrativa*, cit., pp. 94.

forme di coordinamento e monitoraggio delle azioni di previsione e prevenzione e dei relativi effetti, è rimessa al Dipartimento della protezione civile<sup>195</sup>, nel proposito di un complessivo miglioramento della gestione delle emergenze e della riduzione dei rischi, alla cui attuazione possono provvedere le componenti e le strutture operative del Servizio nazionale<sup>196</sup>.

Come anticipato, tra le misure di prevenzione non strutturale rientrano i sistemi di allertamento, nell'ambito dei quali è incluso il Sistema di allertamento del Servizio nazionale della protezione civile, che, ai sensi dell'art. 17, co. 1, d.lgs. n. 1/2018, si articola in un sistema statale e in sistemi regionali e si compone degli strumenti, dei metodi e delle modalità per lo sviluppo e l'acquisizione della conoscenza, delle informazioni e delle valutazioni, in tempo reale, relative al preannuncio in termini probabilistici, nonché al monitoraggio e alla sorveglianza in tempo reale degli eventi e della conseguente evoluzione degli scenari di rischio<sup>197</sup>.

Come peraltro precisato nell'ambito della più recente direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri *ex art.* 15<sup>198</sup>, le attività del Sistema di allertamento nazionale si articolano in due fasi. Nella prima fase, ossia quella di previsione, le attività si concentrano nell'analisi dei dati osservati e nell'elaborazione di valutazioni probabilistiche, anche attraverso modelli previsionali che simulano la possibile evoluzione del fenomeno. A tale fase seguono le fasi di monitoraggio e sorveglianza, che, diversamente, consistono nella raccolta, concentrazione e condivisione dei dati di monitoraggio, nella previsione a breve termine dell'evoluzione del fenomeno e dei relativi effetti, nella valutazione dello scenario di rischio e nella divulgazione dei risultati. In seguito, il livello di pericolosità o di rischio stimato a conclusione delle fasi

---

<sup>195</sup> A norma dell'art. 22, co. 2, d.lgs. n. 1/2018, tale funzione di coordinamento e monitoraggio delle azioni di previsione e prevenzione e dei relativi effetti per individuare le priorità d'azione in relazione alle diverse tipologie di rischio è da svolgere secondo le forme e le modalità da definire con direttive da adottarsi ai sensi dell'art. 15 d.lgs. n. 1/2018.

<sup>196</sup> Ai sensi dell'art. 22, co. 3, d.lgs. n. 1/2018, le Regioni, nei limiti della propria potestà legislative, sono tenute ad adottare provvedimenti volti ad assicurare il coordinamento e la gestione dei piani di azione con finalità analoghe a quelle di cui al co. 1, ossia azioni integrate di prevenzione strutturale e non strutturale per finalità di protezione civile in relazione alle diverse tipologie di rischio.

<sup>197</sup> Ai sensi dell'art. 17, co. 2, d.lgs. n. 1/2018, il governo e la gestione del Sistema di allertamento del Servizio Nazionale sono assicurati dal Dipartimento della protezione civile e dalle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, che ne garantiscono il funzionamento e l'attività, servendosi della rete dei Centri funzionali di cui alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 27 febbraio 2004, delle strutture preposte alla gestione dei servizi meteorologici a livello nazionale e regionale, delle reti strumentali di monitoraggio e sorveglianza, nonché dei Centri di competenza di cui all'art. 21, per quanto attiene ai rischi idraulici, idrogeologici e da fenomeni meteorologici avversi (lett. a)), ovvero, per le altre tipologie di rischio, dei prodotti della rete dei Centri funzionali appena richiamati, delle reti strumentali di monitoraggio e sorveglianza, degli eventuali dati e strumenti elaborati e forniti, previa stipula di apposite convenzioni, dalle strutture tecniche delle Regioni, nonché dei Centri di competenza di cui all'articolo 21 d.lgs. n. 1/2018.

<sup>198</sup> Ai sensi del co. 3 dell'art. 17, le modalità di organizzazione e svolgimento dell'attività di allertamento erano da disciplinarsi con il provvedimento *ex art.* 15, che è stata adottato con la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 ottobre 2020. Quest'ultima è stata modificata dalla più recente direttiva del Ministro per la Protezione Civile e le Politiche del mare del 7 febbraio 2023, allo scopo di allineare il contenuto della stessa alle modifiche introdotte al Codice delle comunicazioni elettroniche dal decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 207, di recepimento della direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio.

richiamate viene associato ad uno specifico livello di allerta, da cui consegue l'attivazione delle fasi operative previste dalle pianificazioni di protezione civile.

A comporre il quadro dei sistemi di allertamento contribuisce altresì il sistema di allarme pubblico IT-Alert<sup>199</sup>, istituito ai sensi dell'art. 98-*vicies-ter* del d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259, ovvero, il sistema di diffusione di allarmi pubblici agli utenti finali interessati da gravi emergenze e catastrofi imminenti o in corso<sup>200</sup>. Più nello specifico, nelle circostanze appena richiamate, tale sistema consente ai fornitori dei servizi mobili di comunicazione interpersonale basati sul numero di diffondere allarmi pubblici agli utenti. Purtuttavia, occorre precisare che, secondo le più recenti disposizioni di cui alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 7 febbraio 2023, i margini per l'attivazione di siffatto sistema appaiono complessivamente limitati. In primo luogo, il contributo del sistema IT-Alert ai processi di informazione e comunicazione sarebbe comunque circoscritto all'ipotesi in cui la circostanza fattuale risulti suscettibile di presentare le caratteristiche di cui all'art. 7, co. 1, lett. c) d.lgs. n. 1/2018. Inoltre, il ricorso a tale sistema rimane consentito solo con riferimento a limitate tipologie di rischi di protezione civile<sup>201</sup>.

Intorno al tema, meritevoli di particolare segnalazione sono inoltre le disposizioni di cui ai co. 4 e 5 dell'art. 17 del d.lgs. n. 1/2018, che introducono una serie di previsioni di semplificazione e di alleggerimento degli oneri che insistono sulla predisposizione dei sistemi di allertamento. Ai sensi del co. 4, difatti, al fine di consentire la prosecuzione dell'efficiente supporto dell'attività delle reti strumentali di monitoraggio al Sistema di allertamento del Servizio nazionale, le Regioni e gli enti o agenzie a tal fine costituite sono esentate dal pagamento dei diritti amministrativi e dei contributi per la concessione del diritto individuale d'uso delle frequenze utilizzate alla data del trasferimento delle funzioni o di frequenze di uso equivalente, per l'esercizio dell'attività radioelettrica per la gestione delle reti di monitoraggio e sorveglianza e dei radar meteorologici<sup>202</sup>. In una direzione analoga si pongono altresì le disposizioni di cui al comma 5, in base alle quali è prevista l'applicazione dell'istituto del silenzio assenso relativamente ai provvedimenti concernenti le autorizzazioni necessarie per l'installazione di stazioni delle reti di

---

<sup>199</sup> Cfr. art. 17, co. 2-*bis*, d.lgs. n. 1/2018.

<sup>200</sup> La definizione è riportata nell'art. 2, co. 1, lett. uuu), d.lgs. n. 259/2003.

<sup>201</sup> In particolare, ai sensi di quanto disposto nel punto 4.1 della direttiva, l'applicazione del sistema si limiterebbe ai soli rischi di maremoto generato da un sisma, di collassi di grandi dighe, di attività vulcaniche, relativamente ai vulcani Vesuvio, Campi Flegrei, Vulcano e Stromboli, di incidenti nucleari o situazioni di emergenza radiologica, di incidenti rilevanti in stabilimenti soggetti al d.lgs. 26 giugno 2015, n. 105, e di precipitazioni intense. L'estensione dell'utilizzo del sistema in relazione ad ulteriori tipologie di rischio può essere avviata previa intesa di cui al paragrafo 5 della direttiva, che fa riferimento all'intesa della Conferenza Unificata che il Capo del Dipartimento della protezione civile è tenuto ad acquisire ai fini dell'emanazione di indicazioni operative ai sensi dell'art. 15, co. 3, d.lgs. n. 1/2018.

<sup>202</sup> Nell'ambito di tali previsioni, era stato peraltro demandato al Presidente del Consiglio dei ministri di adottare entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del decreto, su proposta del Capo del Dipartimento della protezione civile di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro dell'economia e delle finanze, un decreto finalizzato all'individuazione delle frequenze concesse a titolo gratuito e delle relative modalità di concessione.



monitoraggio e sorveglianza facenti parte del Sistema di allertamento del Servizio nazionale. Questi ultimi sono difatti resi entro venti giorni dalla richiesta, decorsi i quali le autorizzazioni si intendono concesse.

#### 2.4.1 *La pianificazione di protezione civile*

Gli strumenti di pianificazione correlati alle attività di protezione civile erano presenti già all'interno dell'assetto normativo previgente all'entrata in vigore del Codice della protezione civile, sebbene ad essi fosse riconosciuto un rilievo complessivamente limitato<sup>203</sup>. Ciò si potrebbe sostenere sicuramente con riferimento ai piani regionali di protezione civile, per cui il corpo normativo si limitava a richiamarli senza definirne gli elementi essenziali<sup>204</sup>. Ad analoghe conclusioni poteva pervenirsi con riferimento alla pianificazione di livello comunale, per cui le disposizioni si limitavano ad individuare il procedimento di approvazione del c.d. *piano di emergenza comunale*, con riferimento al quale, peraltro, vista la denominazione, si può ritenere che rimanessero escluse dall'oggetto di pianificazione le attività di protezione civile complessivamente intese<sup>205</sup>. A questi due livelli di pianificazione si sommava altresì il piano per fronteggiare l'emergenza sull'intero territorio provinciale, la cui predisposizione era rimessa al prefetto, insieme alla relativa attuazione<sup>206</sup>.

Il tema della pianificazione di protezione civile ha trovato una più organica sistematizzazione a seguito dell'entrata in vigore delle previsioni codicistiche, con le quali, come osservato, si è inteso superare una concezione *'compilativa'* del piano, favorendo una visione evoluta, organica e partecipata dell'utilizzo dello strumento<sup>207</sup>. In specie, nell'ambito del novellato quadro normativo, la pianificazione di protezione civile viene intesa come un'attività di sistema che tutte le amministrazioni sono tenute congiuntamente a svolgere ai diversi livelli territoriali, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e

---

<sup>203</sup> Per una più ampia ricostruzione del peso attribuito alla pianificazione di protezione civile nell'ambito dell'evoluzione normativa in materia, non limitata alle previsioni in vigore immediatamente precedenti all'entrata in vigore del Codice della protezione civile, si veda D. F. Bignami, G. Menduni, *Piani comunali di protezione civile: origini, sviluppo e nuove azioni di pianificazione territoriale (parte I)*, in *Territorio*, 2020, n. 95, pp. 170 ss. e ID, *Piani comunali di protezione civile: origini, sviluppo e nuove azioni di pianificazione territoriale (parte II)*, in *Territorio*, 2021, n. 96, pp. 137 ss.

<sup>204</sup> Così l'art. 3, co. 6, l. n. 225/1992, in virtù del quale era meramente disposto che i piani e i programmi di gestione, tutela e risanamento del territorio dovessero essere coordinati con i piani di emergenza di protezione civile, con particolare riferimento a quelli di livello comunali e a quelli deliberati dalle Regioni mediante il piano regionale di protezione civile.

<sup>205</sup> Il riferimento è all'art. 15, co. 3-*bis*, l.n. 225/1992. Occorre tuttavia precisare che la norma disponeva che il piano dovesse essere redatto secondo i criteri e le modalità di cui alle indicazioni operative adottate dal Dipartimento della protezione civile e dalle giunte regionali.

<sup>206</sup> Art. 14, co. 1, l. n. 225/1992.

<sup>207</sup> In questi termini V. Pepe, *La gestione dei rischi nel codice della protezione civile. Brevi note sul sistema italiano e francese*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 1, pp. 221.

adeguatezza, ai fini della preparazione e gestione delle attività di protezione civile, poggiandosi sulle fondamenta *'previsionali'* *supra* richiamate, con particolare riferimento agli scenari di rischio possibili<sup>208</sup>.

Tra i diversi profili sul tema che in questa sede si intende approfondire, appare in primo luogo di interesse la dimensione soggettiva, ovverossia la questione che inerisce alla titolarità di siffatto potere di pianificazione.

Sul piano nazionale, spetta al Presidente del Consiglio dei ministri, che si avvale a tal fine del Dipartimento della protezione civile, l'elaborazione e il coordinamento dell'attuazione dei piani nazionali riferiti a specifici scenari di rischio di rilevanza nazionale e dei programmi nazionali di soccorso, contenenti il modello di intervento per l'organizzazione della risposta operativa in caso o in vista di eventi calamitosi di rilievo nazionale<sup>209</sup>. In merito, il Codice non individua tuttavia ulteriori previsioni. Talune precisazioni sono contenute all'interno della Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 30 aprile 2021, per cui i programmi nazionali di soccorso sono integrati dagli allegati di competenza regionali, da approvare d'intesa con il Dipartimento, e sono da considerarsi quali piani nazionali di protezione civile. Ad ogni modo, non è all'interno della già richiamata direttiva che va ricavata la relativa disciplina, che va invece rinvenuta negli specifici provvedimenti adottati con riferimento ai rischi specifici e per gli scenari di rischio nazionali<sup>210</sup>.

Considerazioni di ordine differente sono da riservare alla pianificazione di livello regionale per cui, in conformità alle disposizioni del Codice della protezione civile, la definizione delle procedure finalizzate all'adozione e attuazione dei relativi piani, contenenti i criteri e le modalità di intervento da seguire in caso di emergenza e la definizione degli ambiti territoriali ottimali e i connessi criteri organizzativi, è rimessa alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano stesse nell'esercizio delle rispettive potestà legislative e amministrative. Più nello specifico, dunque, attraverso i piani regionali sono definite

---

<sup>208</sup> La qualificazione della pianificazione di protezione civile risulta dal combinato disposto delle previsioni di cui all'art. 18, co. 1, d.lgs. n. 1/2018 e di cui alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 30 aprile 2021 *'Indirizzi per la predisposizione dei piani di protezione civile ai diversi livelli territoriali'*. La direttiva è stata adottata sulla base dell'art. 18, co. 4, d.lgs. n. 1/2018, in conformità del quale il provvedimento era preposto a definire le modalità di organizzazione e svolgimento dell'attività di pianificazione di protezione civile, nel proposito di garantire un quadro coordinato in tutto il territorio nazionale e l'integrazione tra i sistemi di protezione civile dei diversi territori, nel rispetto dell'autonomia organizzativa delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. La direttiva si compone di un allegato tecnico che rappresenta, come osservato da A. Paire, *Il servizio di protezione civile nel prisma dell'organizzazione amministrativa*, cit., pp. 118, un condensato contenutistico finalizzato ad individuare nel dettaglio cosa debbano contenere i piani ai diversi livelli territoriali.

<sup>209</sup> Art. 8, co. 1, lett. d), d.lgs. n. 1/2018.

<sup>210</sup> In altri termini, la pianificazione di emergenza nazionale è distinta per tipologia di rischio e si riferisce ad aree specifiche del territorio italiano, come, a titolo esemplificativo, relativamente al rischio vulcanico, il *Piano nazionale di protezione civile per il Vesuvio*, oppure, con riferimento al rischio di inquinamento marino derivante da attività antropiche, il *Piano di pronto intervento nazionale per la difesa da inquinamenti di idrocarburi o di altre sostanze nocive causati da incidenti marini*.

le modalità di coordinamento del concorso delle diverse strutture regionali alle attività di protezione civile<sup>211</sup>.

Alla luce di tali premesse, dunque, relativamente a tale livello di pianificazione, occorre rivolgere lo sguardo non solo alle indicazioni della direttiva, di cui si dirà *infra* relativamente al contenuto di tali piani di protezione civile, ma anche alla legislazione regionale. Sul punto, si ravvisa un'eterogeneità tra i diversi ordinamenti di protezione civile regionale su una varietà aspetti, che non costituisce esclusivamente il naturale corollario delle diverse sensibilità dei legislatori regionali sulla materia, ma consegue altresì dal fatto che l'approvazione delle diverse leggi regionali risale temporalmente a momenti differenti e non in tutti i casi si è provveduto a rinnovare integralmente la legislazione in materia o comunque ad adeguarla alla nuova disciplina nazionale.

L'eterogeneità si ravvisa in primo luogo con riferimento all'organo regionale deputato all'approvazione del piano medesimo, ovvero, sul piano procedimentale, agli organi e agli enti coinvolti nell'approvazione medesima. Nella maggior parte dei casi, l'approvazione è stata rimessa alla Giunta regionale<sup>212</sup>, pur prevedendo sovente un forte contributo degli enti tecnici di riferimento<sup>213</sup>. In altri casi, invece, l'approvazione risulta da una dialettica tra Giunta regionale e Consiglio regionale<sup>214</sup>.

Talune difformità si ravvisano altresì con riferimento alla qualificazione del piano medesimo e al relativo contenuto minimo. All'interno della legislazione regionale di più recente gestazione, il piano viene qualificato come uno strumento tecnico-operativo principale per la programmazione e la pianificazione delle attività di protezione civile complessivamente intese, e dunque da intendere come l'insieme delle attività di cui all'art. 2, co. 1, d.lgs. n. 1/2018<sup>215</sup>. Diversamente, in special modo nelle leggi regionali più datate, o il piano viene inteso come uno strumento di programmazione degli interventi per la sola gestione

---

<sup>211</sup> In tal senso il punto n. 1.2 della Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 30 aprile 2021.

<sup>212</sup> Questo è il caso della Regione Calabria (Art. 17, co. 1, l. r. 24 febbraio 2023, n. 9), della Regione Lazio (Art. 14-*bis*, co. 1, l.r. 26 febbraio 2014, n. 2), della Regione Marche (art. 6, co. 1, l.r. 11 dicembre 2001, n. 32), della Regione Puglia (art. 11, co. 1, l.r. 12 dicembre 2019, n. 53), della Regione Sardegna (art. 3, co. 3, l.r. 17 gennaio 1989, n. 3), della Provincia di Trento (che la rimette alla giunta provinciale ai sensi dell'art. 21, co. 1, l. p. 1° luglio 2011, n. 9).

<sup>213</sup> A titolo esemplificativo, nel caso della Regione Lazio (art. 20, co. 2, lett. b), l. r. n. 2/2014) e della Regione Abruzzo (art. 2, co. 3, lett. a), l. r. 20 dicembre 2019, n. 46), il piano è predisposto dalle agenzie regionali di protezione civile.

<sup>214</sup> In tal senso, ad esempio, nel caso dell'Emilia-Romagna, il programma di previsione e prevenzione dei rischi è approvato dal Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale (Art. 11, co. 1, l.r. 7 febbraio 2005, n. 1), l'approvazione del piano operativo regionale di emergenza è invece rimesso alla Giunta regionale, sentito il Comitato regionale. Formule analoghe sono altresì previste nel caso della Regione Lombardia e della Regione Toscana. Nel primo caso, il Piano regionale di protezione civile è approvato dal Consiglio regionale, ma i piani relativi a singole fattispecie di rischio che compongono la sezione settoriale del Piano sono approvati dalla Giunta regionale (Art. 15, co. 1, l. r. 29 dicembre 2021, n. 27). Nel caso della l. r. 25 giugno 2020, n. 45, della Regione Toscana, il Piano regionale si compone di una parte contenente le scelte strategiche relative all'individuazione degli ambiti territoriali ottimali approvata dal Consiglio regionale (art. 6, co. 2) e da una parte tecnico-operativa che invece è approvata dalla Giunta regionale (Art. 6, co. 3).

<sup>215</sup> Il piano viene ad esempio definito in questi termini nel caso dell'art. 17, co. 1, l. r. n. 9/2023 della Regione Calabria e dell'art. 15, co. 1, l. r. n. 27/2021 della Regione Lombardia.

delle fasi emergenziali<sup>216</sup>, oppure viene operata una distinzione tra i programmi di previsione e prevenzione dei rischi e la pianificazione per la preparazione e la gestione delle emergenze<sup>217</sup>.

Proseguendo nell'approfondimento di tale dimensione soggettiva, la pianificazione di protezione civile è altresì prevista ad un livello provinciale. La previsione di tale livello di pianificazione si evince dalle previsioni codicistiche di cui all'art. 11, co. 1, lett. o), per cui alle Regioni spetta l'attribuzione, con le modalità previste dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 e ove non diversamente disciplinato nelle leggi regionali, alle Province, in qualità di enti di area vasta, di funzioni in materia di protezione civile, tra cui la predisposizione dei piani provinciali e di ambito di protezione civile. Si tratta ad ogni modo di un'attribuzione sulla quale gli enti provinciali non godono di una piena autonomia discrezionale. Da un lato, difatti, si conformano agli indirizzi definiti a livello regionale, in conformità all'art. 11, co. 1, lett. b), dall'altro, la predisposizione di siffatti piani è effettuata in raccordo con le Prefetture<sup>218</sup>.

Relativamente all'oggetto di questo livello di pianificazione, il piano provinciale, ovvero il piano della città metropolitana o di area vasta, deve riportare essenzialmente lo scenario di riferimento, le modalità per la diffusione eventuale delle allerte, gli aspetti relativi all'organizzazione del sistema di coordinamento di livello provinciale in emergenza, le modalità che garantiscono il flusso di comunicazione e le procedure operative di attivazione e raccordo tra gli enti.

Spetta infine anche ai Comuni la predisposizione e l'attuazione, anche nelle forme associative e di cooperazione, dei piani di protezione civile, sulla base degli indirizzi nazionali e regionali<sup>219</sup>. La pianificazione di protezione civile viene qualificata nel Codice come funzione fondamentale dei Comuni<sup>220</sup> ed è sulla base di quanto previsto dai provvedimenti da ciò risultanti che vengono organizzate le attività di protezione civile che gli stessi Comuni sono tenuti ad espletare<sup>221</sup>. Limitando, per ora, la lente di indagine alle disposizioni codicistiche, si evince che è a partire da tale strumento che viene definito l'assetto organizzativo di protezione civile locale, ossia, in altri termini, le strutture di protezione civile locali sono costituite sulla base di quanto previsto dal piano medesimo. Di particolare interesse risultano peraltro le previsioni di cui al comma 6 dell'art. 12, per cui il Sindaco richiede l'intervento di altre forze e strutture operative regionali alle Regioni e di forze e strutture operative nazionali al Prefetto, qualora l'evento non possa essere fronteggiato in conformità a quanto previsto nell'ambito della pianificazione

---

<sup>216</sup> Così, a titolo esemplificativo, nel caso della Regione Puglia (art. 11, co. 3, l.r. n. 53/2019).

<sup>217</sup> In tal senso, ad esempio, nel caso della Regione Emilia-Romagna (cfr. rispettivamente art. 11 e 12 l.r. n. 1/2005).

<sup>218</sup> In conformità a quanto indicato all'interno della direttiva (punto n. 1.3), la predisposizione in raccordo con le prefetture è prevista lì dove non sia diversamente disposto dalla legislazione regionale, essendo peraltro di competenza del Prefetto la cura dell'attuazione del piano medesimo (Cfr. art. 9, co. 1, lett. b))

<sup>219</sup> A norma dell'art. 12, co. 4, il Comune approva il piano con deliberazione consiliare, secondo i criteri e le modalità da definire con direttive *ex* art. 15 e con gli indirizzi regionali di cui all'art. 11, co. 1, lett. b) d.lgs. n. 1/2018.

<sup>220</sup> Art. 12, co. 1, d.lgs. n. 1/2018.

<sup>221</sup> Così l'art. 12, co. 3, d.lgs. n. 1/2018.

medesima. In questi termini, allora, il piano si configura come una sorta di parametro di legittimità della richiesta di una mobilitazione sussidiaria di forze e strutture operative regionali e nazionali<sup>222</sup>.

A ben osservare, tuttavia, il sistema di pianificazione di protezione civile si comporrebbe altresì di un ulteriore livello di pianificazione, ovverosia quello degli ambiti territoriali e organizzativi ottimali, così come definiti dalle Regioni al fine di assicurare lo svolgimento delle attività di protezione civile. Dal contenuto della Direttiva risulterebbe che lo scopo del piano di ambito sia quello di garantire l'ottimizzazione delle risorse disponibili, supportando i Comuni nella gestione delle risorse in emergenza, nonché di garantire il necessario raccordo informativo tra il livello comunale e quello provinciale/regionale. Sul punto, va comunque criticamente segnalata una certa confusione e astrusità del dato normativo. Invero, dalla direttiva risulterebbe che il piano di protezione civile, ove non diversamente previsto a livello regionale, debba essere redatto dalla Regione «*ai sensi della lettera o), comma 1, dell'art. 11 del codice*». Eppure, le previsioni codicistiche richiamate sembrerebbero disporre diversamente, evincendosi difatti che spetti alle Regioni l'attribuzione alle province di funzioni in materia di protezione civile, tra cui la predisposizione dei piani provinciali e di ambito di protezione civile<sup>223</sup>.

Ebbene, dall'analisi dei profili soggettivi ne risulta dunque un sistema di pianificazione particolarmente complesso e articolato, contraddistinto da un potere diffuso trasversalmente a tal punto che, nella relativa articolazione centrale e periferica e nell'irraggiamento nelle comunità di riferimento, costituisce a tutti gli effetti una cartina di tornasole del policentrismo<sup>224</sup>.

Chiariti questi profili di carattere soggettivo, al fine di comprendere meglio quale sia la natura e l'effettiva portata di tali piani occorre approfondire quali siano gli aspetti che, attraverso gli stessi, le autorità competenti sono tenute a disciplinare. Al di là di quanto previsto direttamente dal legislatore delegato nel Codice, che è stato già richiamato, e delle specificità contenute all'interno della legislazione regionale, la lente di indagine va chiaramente indirizzata verso la Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 30 aprile 2021.

Ciò che viene in primo luogo premesso è che il piano vada inteso come lo strumento necessario ad accrescere in tempo ordinario la consapevolezza del rischio, ad organizzare e porre a fattor comune le risorse umane e strumentali disponibili, a costruire le idonee capacità e professionalità e a garantire il raccordo tra diverse amministrazioni ed enti secondo una strategia condivisa. Come precisato in siffatto documento di indirizzo, tuttavia, il piano non si riduce ad un mero elenco di procedure operative di

---

<sup>222</sup> In generale, comunque, relativamente alla pianificazione comunale, come peraltro precisato all'interno della direttiva, restano ferme le disposizioni speciali per Roma capitale di cui all'art. 12, co. 7, d.lgs. n. 1/2018, che rinvia all'art. 24, l. 5 maggio 2009, n. 42, e ai relativi decreti legislativi di attuazione.

<sup>223</sup> Al di là di queste disarmonie che si ravvisano nel dato normativo, sul punto sono state avanzate delle perplessità circa l'effettiva utilità di un ulteriore (quinto) livello di pianificazione, che rischia di aggravare il già affollato sistema di pianificazione (Cfr. A. Paire, *Il servizio di protezione civile nel prisma dell'organizzazione amministrativa*, cit., pp. 115).

<sup>224</sup> Così A. Paire, *Il servizio di protezione civile nel prisma dell'organizzazione amministrativa*, cit., pp. 225-226.

intervento nel caso di emergenza, bensì costituisce lo strumento attraverso cui definire l'organizzazione operativa ai fini dello svolgimento delle attività di protezione civile complessivamente intese di cui all'art. 2 del Codice.

Nella direttiva viene individuata una struttura di riferimento del piano comune ai diversi livelli territoriali, che si compone di quattro parti.

Dopo una prima parte introduttiva con l'indicazione degli aspetti di carattere formale<sup>225</sup>, il piano dovrebbe contenere una sezione riservata alle principali informazioni concernenti la conformazione del territorio, ossia l'aspetto fisico dello stesso, il regime meteo-climatico, l'insediamento antropico e la dotazione infrastrutturale, nonché i principali rischi naturali e antropici da cui è interessato<sup>226</sup>.

A tale parte segue una sezione riservata all'individuazione dei rischi e dei relativi scenari, che, come precisato, si configura come un'attività dinamica ed evolutiva, in ragione della necessità di adattare la risposta operativa del piano agli eventi nella relativa evoluzione e alle possibilità tecnologiche e organizzative di utilizzare i sistemi di preannuncio, monitoraggio e sorveglianza. Il proposito di tale attività è dunque la definizione e l'orientamento delle attività decisionali finalizzate all'attuazione delle azioni strategiche previste dal piano, tra cui, a titolo esemplificativo l'individuazione dei centri operativi e delle aree di emergenza.

Con l'ultima componente del Piano, coerentemente con le disposizioni di cui all'art. 18, co. 1, lett. a), del Codice, vengono definiti i modelli di intervento, con l'individuazione dell'organizzazione della struttura di protezione civile, degli elementi strategici operativi e delle procedure operative. La definizione dei modelli di intervento si concretizza, come intuibile, nell'indicazione degli uffici e dei centri operativi di coordinamento gestiti dall'ente territoriale responsabile della pianificazione. Gli elementi strategici operativi concernono gli aspetti organizzativi e le componenti fisiche necessarie all'applicazione del modello di intervento e includono: il sistema di allertamento, i centri operativi di coordinamento e le sale operative, le aree e le strutture di emergenza, le telecomunicazioni, l'accessibilità, il presidio territoriale, il servizio sanitario e l'assistenza alle persone in condizioni di fragilità sociale, le strutture operative, il volontariato, l'organizzazione del soccorso, la logistica, il funzionamento delle reti dei servizi essenziali, la tutela ambientale, il censimento dei danni, la condizione limite per l'emergenza, la continuità

---

<sup>225</sup> In questa parte, deve essere riportata la data di approvazione e di aggiornamento del documento, il richiamo esplicito al provvedimento e la sintesi dei principali contenuti.

<sup>226</sup> In particolare, la struttura delle informazioni riportate, per cui devono citarsi i documenti di pianificazione da cui vengono tratte, prevede: un inquadramento amministrativo e demografico; un inquadramento meteo-climatico e idrografico; l'indicazione degli edifici e delle opere infrastrutturali di cui al decreto del Capo del Dipartimento della protezione civile del 21 ottobre 2003; la configurazione degli elementi relativi alle reti delle infrastrutture e dei servizi essenziali, con l'indicazione dei relativi gestori, l'ubicazione delle discariche e degli ulteriori elementi utili; l'ubicazione delle principali attività produttive; l'indicazione delle pianificazioni territoriali che interessano l'area.

amministrativa. A partire da ciò, allora, vengono definite le procedure operative, ovverosia le modalità attraverso cui tali elementi strategici vengono attivati nella circostanza emergenziale.

In sintesi, dunque, si tratterebbe di uno strumento elaborato nel tempo ‘ordinario’ per il tempo ‘straordinario’<sup>227</sup>, che adempie ad una finalità conoscitiva, per mezzo di una rappresentazione multirischio del territorio, e una finalità organizzativa, preposta alla preventiva definizione delle linee di fondo strutturali e procedurali rispetto al verificarsi di un evento calamitoso. In altri termini, si potrebbe ritenere che il piano di protezione civile costituisca lo strumento di riferimento per l’incremento della c.d. *preparedness* del sistema socio-territoriale rispetto all’evento, ovverosia di quell’insieme di conoscenze e capacità per rispondere e reagire efficacemente agli impatti derivanti dagli stessi<sup>228</sup>, e quindi, in quanto tale, uno strumento che contribuisce alla riduzione dei rischi. Chiaramente, il grado di specificità nell’individuazione di questi elementi varia condizionatamente al livello di pianificazione di riferimento, tale per cui nella pianificazione comunale di protezione civile sono individuati i profili di maggior dettaglio<sup>229</sup>.

La natura dinamica dei piani di protezione civile, derivante dalla medesima dinamicità degli scenari di rischio su cui si basano, implica una periodicità nell’aggiornamento e nella revisione dello stesso<sup>230</sup>. In particolare, dalla direttiva emerge che le autorità competenti siano tenute a revisionare i piani con una cadenza massima triennale per la variazione degli aspetti più rilevanti, tra cui *inter alia* gli scenari di rischi, il modello di intervento, l’assetto politico e amministrativo, l’organizzazione della struttura di protezione civile. Ciò si accompagna altresì ad un processo di monitoraggio che le Regioni sono tenute ad attivare almeno una volta all’anno con riferimento allo stato dell’arte della pianificazione di protezione civile a livello locale. Ad ogni modo, riprendendo le riflessioni *supra* sviluppate, l’insieme di questi aspetti ben si presta a rispondere in modo adattivo all’incidenza dei cambiamenti climatici sulle componenti del rischio.

---

<sup>227</sup> In questi termini A. Paire, *Il servizio di protezione civile nel prisma dell’organizzazione amministrativa*, cit., pp. 186.

<sup>228</sup> La definizione del concetto di *preparedness* è stata ripresa dal glossario del Quadro di Riferimento di Sendai per la Riduzione del Rischio di Disastri 2015-2030.

<sup>229</sup> Su ciò si veda l’efficace rappresentazione che risulta dalla ‘Tabella dei contenuti della pianificazione di protezione civile ai diversi livelli territoriali’ contenuta nell’Allegato tecnico della Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 30 aprile 2021. A titolo esemplificativo, con riferimento all’elemento strategico relativo alle aree e alle strutture di emergenza, mentre il pianificatore regionale si limita ad individuare le aree di ammassamento dei soccorritori e delle risorse e ad elaborare un censimento delle strutture ricettive per l’assistenza della popolazione, a livello comunale sono più specificatamente individuate: le aree di attesa per la popolazione, le aree di assistenza della popolazione per attendamenti campali, i centri di assistenza della popolazione per l’alloggio delle popolazione in strutture ricettive, le aree di ammassamento che in parte sono già definite a livello regionale, le vie di allentamento per il rischio maremoto, le zone di atterraggio in emergenza, le aree per gli insediamenti provvisori semipermanenti, le infrastrutture e i servizi ambientali per la gestione dei rifiuti in emergenza.

<sup>230</sup> Di particolare interesse è la riflessione di A. Paire, *Il servizio di protezione civile nel prisma dell’organizzazione amministrativa*, cit., pp. 206, che, nel mettere a confronto i piani di protezione civile e i tradizionali strumenti di pianificazione territoriale, osserva come mentre i primi, attraverso tali sistemi di monitoraggio, valutazione e adeguamenti ciclici, risultino idonei a cogliere e restituire una fotografia quanto più attendibile e reale, la rigidità e la staticità dei secondi rappresenterebbe uno degli elementi più patologici del sistema nella moderna società del rischio.

Intorno a ciò preme tuttavia porre all'attenzione che nell'ambito delle previsioni codicistiche non fosse stato inserito alcun meccanismo sanzionatorio e/o di sostituzione sia per l'ipotesi di mancata adozione del piano sia per il mancato aggiornamento del medesimo<sup>231</sup>. Solo più di recente il legislatore è intervenuto, prevedendo, in sede di conversione del d.l. 11 gennaio 2023, n. 3, che al fine di prevenire pericoli gravi per l'incolumità e la sicurezza pubblica trovi applicazione il potere sostitutivo *ex art. 8 l. 5 giugno 2003, n. 131*, nei confronti di certi tipi di Comuni che non abbiano adottato o aggiornato il relativo piano comunale di protezione civile, in caso di accertata e perdurante inerzia<sup>232</sup>. Seppur si tratti di previsioni da salutare favorevolmente, essendo dirette ad assicurare l'effettività del sistema di pianificazione di matrice codicistica, va ad ogni modo segnalata la parzialità di tali previsioni, che, in primo luogo, si riferiscono solo agli strumenti di pianificazione comunale, in secondo luogo, non si rivolgono a tutti gli enti comunali, ma solo a quelli che siano ubicati in aree a rischio elevato e molto elevato per frane e alluvioni, così come individuati dall'ISPRA.

#### *2.4.1.1 La valorizzazione dei processi partecipativi nella pianificazione di protezione civile*

Con riferimento all'istituto qui in esame, il legislatore delegato ha inteso valorizzare significativamente i processi partecipativi. Ai sensi dell'art. 18, co. 2, d.lgs. n. 1/2018, è invero disposto che sia assicurata la partecipazione dei cittadini, singoli e associati, al processo di elaborazione della pianificazione di protezione civile, secondo le forme e le modalità individuate dalla medesima direttiva<sup>233</sup>; e come risulterebbe dalla direttiva medesima, tali processi di partecipazione pubblica si dovrebbero configurare come forme di coinvolgimento della cittadinanza, distinte dalla comunicazione e dalla consultazione pubblica, nell'ambito delle quali il relativo contributo caratterizza e informa in modo innovativo l'azione dell'autorità responsabile della pianificazione.

In tal senso, allora, il processo di elaborazione, di revisione o di aggiornamento del piano viene alimentato dal contributo della cittadinanza con riferimento alla vasta gamma dei profili prima richiamati. Tra di essi vi rientrerebbe, a titolo esemplificativo, la stessa definizione degli scenari di pericolosità e di rischio, rispetto ai quali, come precisato nella direttiva, l'amministrazione non può limitarsi a considerazioni di carattere statistico e probabilistico, dovendo integrare l'analisi anche con la raccolta di

---

<sup>231</sup> In tal senso anche A. Paire, *Il servizio di protezione civile nel prisma dell'organizzazione amministrativa*, cit., pp. 101 ss.

<sup>232</sup> Art. 5-bis d.l. 11 gennaio 2023, n. 3, così come convertito dalla l. 10 marzo 2023, n. 21.

<sup>233</sup> Il riconoscimento di un tale valore ai processi partecipativi nell'ambito della pianificazione di protezione civile è ribadito a più riprese nel Codice. Ai sensi dell'art. 31, co. 1, viene disposto che il Servizio nazionale promuova iniziative volte ad accrescere la resilienza delle comunità favorendo la partecipazione dei cittadini, anche mediante formazioni di natura professionale, alla pianificazione di protezione civile. Analogamente, in conformità all'art. 38, co. 3, nell'ambito delle attività di predisposizione e aggiornamento dei piani, le autorità competenti possono avvalersi del volontariato organizzato *ex art. 32*, a cui, se espressamente autorizzato, si applicano i benefici di cui agli art. 39 e 40.



testimonianze dirette a livello locale che contribuiscano ad ottenere una scala di dettaglio e una ricchezza informativa non conseguibile con il solo utilizzo della cartografia tematica di livello superiore. A partire da una simile valorizzazione delle conoscenze locali, l'idea alla base dell'insieme di tali previsioni è che le diverse forme di partecipazione contribuiscano al generale processo di riduzione dei rischi, aumentando la consapevolezza della collettività rispetto agli stessi, condividendo gli obiettivi di protezione civile e facilitando un'azione integrata tra comunità e autorità locali. In altri termini, la partecipazione, oltre a facilitare la trasmissione informativa, diventa quello strumento di accettazione del rischio e di auto-responsabilizzazione collettiva e individuale, aumentando il livello di preparazione della comunità al fattore di rischio (c.d. *community preparedness*)<sup>234</sup>.

Alla luce di tali aspetti, può quindi condividersi la tesi della non riconducibilità di tale istituto al più tradizionale schema procedimentale, inidoneo, per certi versi, ad intercettare i bisogni, risorse e capacità che insistono sulla comunità destinataria del provvedimento di pianificazione, trattandosi di un innovativo e originale paradigma di esercizio del potere pubblico rispetto al quale la cittadinanza concorre all'esercizio dello stesso<sup>235</sup>. Un tale strumento apparirebbe piuttosto maggiormente accostabile al modello di amministrazione condivisa, sul condivisibile presupposto del riconoscimento nell'alleanza tra amministrazione e cittadinanza di un modello organizzativo che, nella condivisione di risorse e responsabilità, sia in grado di rafforzare reciprocamente l'insieme di capacità di cui è dotato il sistema sociale e istituzionale al fine di rispondere ad un problema di interesse generale, ovvero sia la riduzione dei rischi che insistono sul territorio.

Ebbene, la scelta del legislatore di declinare l'esercizio del potere di pianificazione di protezione civile in questi termini apparirebbe coerente non solo con i principi che, come si vedrà *infra*<sup>236</sup>, sorreggono l'intero sistema di protezione civile, ovvero sia il principio di sussidiarietà e il principio solidaristico, ma anche con lo stesso oggetto della pianificazione, ossia il rischio, che, come visto, si compone di diverse grandezze, tra cui la variabile della 'capacità', da intendere come quella combinazione di punti di forza, attributi e risorse disponibili all'interno di un'organizzazione, di una comunità o di sistema sociale funzionali alla protezione da un evento calamitoso. Per questa ragione si ritiene allora che la scelta del legislatore di declinare il potere di pianificazione di protezione civile in questi termini sia funzionale non solo ad agevolare l'accettazione del rischio medesimo e quindi la responsabilizzazione della comunità e dei singoli individui rispetto allo stesso, ma anche a pervenire ad una più corretta valutazione del rischio. Coerentemente con questo ragionamento, pertanto, anche dallo stesso strumento tipico dell'amministrazione condivisa, ossia il patto di collaborazione, potrebbe derivare un contributo ai fini di una pianificazione condivisa di protezione civile. Difatti, si potrebbe ipotizzare che, all'interno di un

---

<sup>234</sup> Così M. Altamura, M. Morando, *I Piani di protezione civile come laboratori di comunità*, in *Labsus*, 14 giugno 2022.

<sup>235</sup> Così A. Paire, *Il servizio di protezione civile nel prisma dell'organizzazione amministrativa*, cit., pp. 46.

<sup>236</sup> Cfr. Cap. III.

Comune dotato del Regolamento per l'amministrazione condivisa, si faccia ricorso preliminarmente al patto di collaborazione al fine di co-programmare gli impegni reciproci dell'amministrazione e dei cittadini nell'approvazione, nella revisione e negli aggiornamenti dei piani locali di protezione civile, in modo tale che le forme e le modalità di partecipazione siano concordate *ex ante*, e non definite unilateralmente dall'ente comunale.

Rispetto ad un tale quadro, tuttavia, rimane criticamente aperta una questione derivante dalla recente introduzione delle previsioni di cui all'art. 5-*bis* d.l. n. 3/2023. Invero, sebbene la norma sia stata in parte salutata favorevolmente ai fini dell'effettività del sistema di pianificazione, non può non riconoscersi come l'attivazione dei poteri sostitutivi possa potenzialmente determinare il sacrificio dei processi partecipativi, ridimensionando le conclusioni a cui si è pervenuti.

#### 2.4.1.2 - *Il coordinamento dei piani di protezione civile con i piani e i programmi di gestione e di tutela e risanamento del territorio e gli altri ambiti di pianificazione strategica*

Un ultimo aspetto su cui si intende condividere talune riflessioni attiene alla questione del coordinamento tra i piani di protezione civile e gli strumenti di pianificazione *supra* richiamati<sup>237</sup>. Sul punto, il Codice, ai sensi dell'art. 18, co. 3, d.lgs. n. 1/2018, dispone che i piani e i programmi di gestione e di tutela e risanamento del territorio e gli altri ambiti di pianificazione strategica debbano essere coordinati con i piani di protezione civile, al fine di assicurarne la coerenza con gli scenari di rischio e le strategie operative *ivi* individuati.

Sebbene dunque il tema del coordinamento non sia stato ignorato nella costruzione dell'impalcatura codicistica, la norma risultante da tali disposizioni non appare di agevole esegesi. Invero, non risulta in primo luogo sufficientemente chiaro quali siano gli strumenti di pianificazione interessati, dal momento che la norma si riferisce ad una fattispecie non particolarmente chiara di «*piani e (...) programmi di gestione e tutela e risanamento del territorio*» e di «*altri ambiti di pianificazione strategica territoriale*». Ma, soprattutto, sfugge il modo in cui debba intendersi siffatto obbligo di coordinamento ai fini della coerenza con gli scenari di rischio e le strategie operative. Da un lato potrebbe difatti ritenersi che da tali disposizioni consegua l'obbligo di conformazione della richiamata fattispecie di strumenti pianificatori alle previsioni dei piani di protezione civile, limitatamente agli aspetti concernenti gli scenari di rischio e le strategie operative<sup>238</sup>. In conformità a siffatta prospettiva, pertanto, gli strumenti di pianificazione di

---

<sup>237</sup> Cfr. par. 2.2.1. di questo capitolo.

<sup>238</sup> Condivide tale lettura anche A. Paire, *Il servizio di protezione civile nel prisma dell'organizzazione amministrativa*, cit., *passim*, parlando, a riguardo, di un coordinamento strumentale e servente delle funzioni di pianificazione del governo del territorio rispetto a quella di protezione civile, nella finalità di introdurre gli scenari di rischio da quest'ultima risultante nella pianificazione territoriale. Nella sua riflessione non passa comunque inosservata l'ampia vastità e complessità dei nodi sul tappeto, trattandosi di mondi a due velocità: da un lato, la particolare

protezione civile si affermerebbero come piani gerarchicamente sovraordinati ad una fattispecie, non nettamente definita, di strumenti pianificatori, coerentemente con quella lettura dottrinale per cui, nell'ipotesi di antinomie tra disposizioni all'interno degli strumenti di pianificazione, il conflitto andrebbe risolto in favore delle prescrizioni volte a proteggere l'integrità fisica di un bene rispetto a quelle che hanno ad oggetto la tutela della qualità del bene medesimo<sup>239</sup>. Dall'altro va comunque constatato che la normativa dispone un obbligo di coordinamento, non prevedendo espressamente che le disposizioni contenute nella pianificazione di protezione civile abbiano prevalenza su quelle contenute negli strumenti urbanistici<sup>240</sup>, come nel caso della normativa relativa ai piani paesaggistici<sup>241</sup>, o comunque non individuando alcun meccanismo di superamento dell'ipotesi di inerzia da parte delle autorità competenti relativamente al mancato adeguamento degli strumenti urbanistici, come nel caso dei Piani di bacino con riferimento ai quali comunque la normativa dispone analogamente un obbligo di coordinamento<sup>242</sup>.

Talune indicazioni, seppur di lieve entità, possono rinvenirsi nell'allegato tecnico della Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 30 aprile 2021. In primo luogo, viene precisato che il coordinamento in questione, con riferimento alla pianificazione urbanistica e territoriale, debba realizzarsi con riguardo ai quadri conoscitivi, agli apparati analitici e alle previsioni urbanistiche, tenendo conto degli aspetti connessi ai rischi e ai cambiamenti climatici. A tal fine sono nello specifico considerati: le tipologie

---

flessibilità e malleabilità dei piani di protezione civile, dall'altro, la «cronica staticità» della strumentazione urbanistica e territoriale (in part. pp. 194).

<sup>239</sup> In tal senso P. Stella Richter, *Relazione generale*, in P. Stella Richter (a cura di), *La sicurezza del territorio, pianificazione e depianificazione*, cit., pp. 145. Nell'ambito delle medesime riflessioni, di diverso avviso è la posizione di A. Bartolini, *Le pianificazioni differenziate ed il diritto mite*, in P. Stella Richter (a cura di), *La sicurezza del territorio, pianificazione e depianificazione*, cit., pp. 151 ss., per il quale, relativamente alle tutele differenziate, non si dovrebbe ricorrere al criterio gerarchico, bensì, recuperando l'espressione di Gustavo Zagrebelsky, a quello del c.d. «diritto mite».

<sup>240</sup> Come opportunamente sottolineato da A. Paire, *Il servizio di protezione civile nel prisma dell'organizzazione amministrativa*, cit., pp. 184, il coordinamento amministrativo rappresenta un istituto dalla portata e dalle applicazioni estremamente vaste ed eterogenee, nell'ambito delle quali profili di equiordinazione si mescolano con profili di sovraordinazione.

<sup>241</sup> Cfr. art. 145, co. 3, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42. Sul principio della prevalenza del piano paesaggistico rispetto agli strumenti di pianificazione territoriale, si veda il contributo della giurisprudenza costituzionale, con particolare riferimento alla sentenza n. 251/2021, ovvero alle precedenti sentenze n. 276 e 134/2020 e n. 68/2018 della Corte costituzionale.

<sup>242</sup> Ai sensi dell'art. 65, co. 4, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, le disposizioni del Piano di bacino hanno carattere immediatamente vincolante per le amministrazioni e gli enti pubblici, nonché per i soggetti privati, ove trattasi di prescrizioni dichiarate di tale efficacia, e i piani programmi di sviluppo socio-economico e di assetto e uso del territorio devono essere coordinati, o comunque non in contrasto, con il Piano di bacino approvato. In tal senso, allora, come ricordato da P. Urbani, S. Civitarese Matteucci, *Diritto Urbanistico. Organizzazione e rapporti*, cit., pp. 245, da tali disposizioni ne risulta un'efficacia composita del piano di bacino nel settore urbanistico, potendo il piano sia disporre misure direttamente conformative del territorio e della proprietà, sia emanare direttive cui gli enti territoriali devono adeguarsi. Relativamente al richiamato meccanismo, invece, è previsto, ai sensi del comma 6, che, entro novanta giorni dalla data di pubblicazione del Piano, le Regioni emanino, ove necessario, le disposizioni concernenti l'attuazione del piano nel settore urbanistico. Decorso il termine, gli enti territorialmente interessati dal Piano di bacino sono comunque tenuti a rispettarne le prescrizioni nel settore urbanistico e, qualora non provvedano ad adottare i necessari adempimenti entro sei mesi dalla comunicazione delle predette disposizioni, e comunque entro nove mesi dalla pubblicazione dell'approvazione del Piano di bacino, all'adeguamento provvedono d'ufficio le Regioni.

di rischio presenti sul territorio comunale, e pertanto le aree di pericolosità su scala comunale in relazione alla vulnerabilità e all'esposizione, così come definite negli scenari di rischio individuati nella pianificazione di protezione civile; le aree attrezzate e le infrastrutture destinate alla sicurezza e al soccorso della popolazione in caso di calamità, nonché le aree da destinare agli insediamenti provvisori<sup>243</sup>; gli edifici strategici e relative pertinenze ai fini dell'articolazione dei soccorsi; gli elementi derivanti dalla microzonizzazione sismica. Al di là di ciò<sup>244</sup>, l'allegato tecnico della direttiva non offre ulteriori contributi alla lettura interpretativa della norma<sup>245</sup>.

Piuttosto, è nella legislazione regionale che possono rinvenirsi delle risposte, lì dove il legislatore regionale non sia rimasto silente sul punto o comunque dove non sia stata fatta una mera trascrizione delle disposizioni di cui all'art. 18, co. 3, d.lgs. n. 1/2018<sup>246</sup>. Questo è il caso della legislazione regionale in materia di protezione civile della Regione Basilicata, nell'ambito della quale è stato previsto che l'attività di pianificazione urbanistica dei Comuni sia sottoposta ad una verifica preventiva di compatibilità con le mappe del rischio, tale per cui le autorità comunali, in una fase preventiva all'adozione degli strumenti urbanistici generale e delle relative varianti, sono tenute ad acquisire il nulla-osta dell'Ufficio Regionale di Protezione civile<sup>247</sup>. In senso analogo, nel caso della Regione Liguria, è previsto che i provvedimenti di approvazione delle mappe del rischio possano contenere divieti e prescrizioni per la tutela e gestione del territorio, nonché indirizzi e direttive, in ordine all'espletamento dell'attività di pianificazione territoriale e urbanistica da parte della Regione, delle Province e dei Comuni<sup>248</sup>. Similmente, nella legge regionale in materia della Regione Molise, è previsto che i programmi di previsione e prevenzione possano contenere prescrizioni e limiti in ordine all'espletamento dell'attività di pianificazione territoriale da parte dei comuni per mezzo dell'espressa individuazione dei vincoli di destinazione o di interventi preventivi per eliminare o mitigare gli effetti derivanti da possibili eventi calamitosi. In tal senso allora, i comuni sono tenuti a conformare i propri strumenti urbanistici e, qualora rimangano inerti, la Giunta adotta i relativi

---

<sup>243</sup> Nell'obiettivo di semplificare l'individuazione di tali aree nell'ambito della zonizzazione urbanistica e di perseguire i principi di sostenibilità e di riduzione del consumo di suolo, le aree attrezzate e le infrastrutture possono essere individuate nell'ambito degli standard urbanistici come forma di usi temporanei, mentre le zone preposte ad insediamenti provvisori possono essere individuate nell'ambito del residuo di piano

<sup>244</sup> Dall'esame di queste precisazioni contenute nell'Allegato della direttiva, A. Paire, *Il servizio di protezione civile nel prisma dell'organizzazione amministrativa*, cit., pp. 193 perviene alla conclusione che il piano di protezione civile si comporrebbe dunque di precise e puntuali indicazioni tecniche, che, per la relativa portata e rilevanza concreta, finiscano per condizionare in modo particolarmente significativo l'impostazione e il contenuto dello strumento urbanistico.

<sup>245</sup> Ad esempio, non viene meglio chiarita la questione del coordinamento dei piani di protezione civile con gli altri istituti di pianificazione che insistono su specifiche tipologie di rischio, limitandosi a ribadire che sia necessario garantire la coerenza tra i primi con il Piano regionale per la previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi, il PGRA e il PAI, e che per la definizione dello scenario di rischio idraulico occorra fare riferimento principalmente alle aree di pericolosità riportate in questi ultimi due.

<sup>246</sup> Art. 18, co. 3, l.r. n. 9/2023 della Regione Calabria.

<sup>247</sup> Art. 14 l. r. 17 agosto 1998, n. 25. Si precisa comunque che le mappe di rischio costituiscono l'esplicazione, su supporto cartografico, delle risultanze del piano di previsione.

<sup>248</sup> Art. 17, co. 2, l. r. 17 febbraio 2000, n. 9.

provvedimenti sostitutivi<sup>249</sup>. Ancora più inequivocabile è infine il caso della Regione Marche, per cui, ai sensi dell'art. 5, co. 7, della l. r. 11 dicembre 2001, n. 32, le previsioni dei programmi regionali e provinciali di previsione e prevenzione prevalgono sulle disposizioni dei piani territoriali di coordinamento provinciale, degli strumenti urbanistici comunali e dei regolamenti edilizi. In modo parzialmente differente, nel caso della Regione Toscana, la soluzione alle esigenze di coordinamento viene individuata all'interno della legislazione regionale in materia di governo del territorio, per cui il piano comunale di protezione civile viene qualificato come parte integrato del piano operativo comunale, ossia lo strumento disciplinante l'attività urbanistica ed edilizia per il territorio comunale<sup>250</sup>.

Di segno contrario alla norma contenuta nell'art. 18, co. 3, d.lgs. n. 1/2018, appare invece la scelta del legislatore regionale della Regione Lombardia, che ha disposto che i piani di protezione civile delle province, della Città metropolitana di Milano e dei Comuni siano aggiornati periodicamente a seguito dell'approvazione di varianti generali dei piani urbanistici territoriali di vario livello<sup>251</sup>. Essendo scritta in questi termini, la norma lascia dunque ritenere che il coordinamento tra gli strumenti di pianificazione debba intendersi nel senso di un adeguamento della pianificazione di protezione civile alle variazioni apportate agli strumenti urbanistici, e non il contrario.

A ben osservare, il fatto di aver trovato risposta al quesito sul coordinamento nella legislazione regionale appare tutt'altro che inaspettato, considerando che la questione del coordinamento qui approfondita è riconducibile congiuntamente alle materie di competenza concorrente «*protezione civile*» e «*governo del territorio*», rispetto alle quali, dunque, la norma di cui all'art. 18, co. 3, del Codice, nella sua genericità, si limita a configurarsi come il principio fondamentale rispetto al quale il legislatore nazionale aveva una competenza esclusiva. Da ciò consegue dunque che i precisi termini attraverso cui siffatto coordinamento può realizzarsi dovrebbero essere rinvenuti nella legislazione regionale nei limiti di tale principio *ex art. 18, co. 3, d.lgs. n. 1/2018*.

Tuttavia, come visto, la questione è giunta all'attenzione del legislatore regionale in un numero limitato di casi e ciò è sicuramente un aspetto problematico. Come ampiamente osservato, difatti, l'assetto tradizionale e compartimentalizzato della pianificazione urbanistica rispetto alla pianificazione di protezione civile origina storture pericolose per un razionale e sostenibile sviluppo del territorio, che impediscono al sistema di prevenire, agire e reagire in modo pienamente efficace agli eventi e alle calamità naturali<sup>252</sup>. Ebbene, per quanto si condividano tali conclusioni, si ritiene tuttavia che i margini per un intervento del legislatore in chiave unitaria e omogenea sul punto che superi la corrente condizione a

---

<sup>249</sup> Art. 8 l. r. 17 febbraio 2000, n. 10.

<sup>250</sup> In questi termini, l'art. 104 l. r. 10 novembre 2014, n. 64.

<sup>251</sup> Art. 17, co. 6, l. r. 29 dicembre 2021, n. 27.

<sup>252</sup> Così A. Paire, *Il servizio di protezione civile nel prisma dell'organizzazione amministrativa*, cit., passim., che, riferendosi a tale eterointegrazione, non nasconde un certo ottimismo, parlando di un'innovazione sistemica dalla portata quasi rivoluzionaria destinata a riverberarsi in modo dirompente sul governo del territorio, innescando finalmente un cambio di passo nel sistema delle politiche territoriali pubbliche.

macchia di leopardo siano ben limitati. Se con riferimento ad altri strumenti di pianificazione, come quelli richiamati *supra*, il legislatore ha potuto disporre in formula inequivocabile la sovraordinazione degli stessi rispetto agli strumenti di pianificazione urbanistica per effetto della titolarità esclusiva della competenza in materia, difficilmente può ipotizzarsi la legittima predisposizione di una tale soluzione intorno ad una questione che si pone a cavallo di due materie di competenza concorrente, escludendo che disposizioni in tal senso orientate possano identificarsi come meri principi fondamentali.

#### 2.4.1.3 *Considerazioni conclusive intorno alla rilevanza interna ed esterna del piano di protezione civile*

In conclusione, dunque, i piani di protezione civile, nelle diverse articolazioni multilivello, determinano, coerentemente con la nozione logica del Giannini, le ordinate temporali e spaziali, gli oggetti e gli obiettivi delle attività di protezione civile, con un'efficacia multiforme e, come tali, vanno incluse all'interno della «*cassetta degli attrezzi*» oggetto di approfondimento.

Certamente le previsioni ivi contenute producono i relativi effetti internamente, incidendo sulla dimensione organizzativa, condizionando, come appena ricordato, il contenuto di altri strumenti pianificatori, nonché prefigurando il percorso da seguire per le autorità competenti nella gestione eventi calamitosi, con le dovute ricadute sull'esercizio delle scelte discrezionali da compiere. Con riferimento a quest'ultimo effetto, difatti, si potrebbe ritenere che la preliminare definizione delle procedure operative, ossia le modalità di attivazione degli elementi strategici al verificarsi dell'evento, implichi presumibilmente che il discostamento da esse ad opera delle autorità competenti debba essere corredato da un onere motivazionale di più ampio respiro, ai fini di una relativa giustificazione.

In aggiunta, come risulterebbe confermato da una recente pronuncia del giudice amministrativo, sembra persino che le previsioni contenute all'interno di questa tipologia di piani siano del tutto idonee ad incidere altresì sulle situazioni giuridiche soggetti dei privati, con l'inserimento, all'interno di provvedimenti abilitativi, di prescrizioni funzionali all'adozione di misure cautelative e di prevenzione personale previste dal medesimo piano di protezione civile<sup>253</sup>.

#### 2.5 *Rilievi conclusivi sulla funzione di amministrazione dei rischi di calamità naturali e sulla necessità di un integrativo approccio settoriale*

---

<sup>253</sup> Così la sentenza T.A.R. Liguria, Sez. I, 15 luglio 2021, n. 676. In specie il collegio ha ritenuto che le prescrizioni che erano state inserite nel provvedimento abilitativo apparissero del tutto funzionali al sistema regionale di allertamento meteo e alla tutela di un rilevante interesse pubblico affidato anche alla cura del Comune ed erano tali da non snaturare l'atto e da non imporre ai privati sacrifici immotivati.

Come parzialmente già rammentato nel corso della trattazione, gli approfondimenti contenuti all'interno di questo capitolo si pongono nel *'solco della continuità'* con i rilievi conclusivi del capitolo precedente. Per meglio precisare, si è inteso dare spazio a talune riflessioni di ordine giuridico relativamente ai diversi profili che interessano la limitazione dei presupposti che fanno sì che un determinato evento possa assumere i connotati emergenziali, ossia, in altri termini, la riduzione delle componenti del rischio di calamità nell'ambito di un contesto climatico in mutamento.

Ciò è stato preceduto da una preliminare analisi con la quale è stata ricostruita la progressiva affermazione dei due obiettivi di riduzione del rischio di calamità e di adattamento ai cambiamenti climatici, a partire dal contesto sovranazionale. Nel tratteggiare i lineamenti del più ampio contesto di gestazione degli obiettivi che l'ordinamento è chiamato a perseguire, si è debitamente tenuto conto dello spazio che il tema ha occupato nella riflessione dottrinale straniera e nazionale.

Al fine di comprendere allora in quale misura si sia assistito ad un'effettiva risposta dell'ordinamento all'affermazione di siffatti obiettivi, si è scelto di individuare i lineamenti teorici di una funzione amministrativa a ciò preposta, rappresentando le funzioni amministrative una sintesi dei mutevoli obiettivi fissati dall'ordinamento e quindi, come tali, un terreno di osservazione privilegiato. Sulla base di tale presupposto, allora, si è provveduto ad individuare gli elementi caratterizzanti di una funzione preposta alla riduzione del rischio di calamità naturali, da intendere come composizione del pericolo, dell'esposizione, della vulnerabilità e delle capacità rispetto all'evento, che concerne i fenomeni interessati dalla variabilità delle condizioni fisiche del sistema climatico.

Dopo aver individuato le attività ad essa riconducibili, sono stati precisati gli aspetti caratterizzanti, tra cui la sua intrinseca dinamicità, i diffusi terreni di incertezza nell'ambito dei quali le relative attività verrebbero espletate, nonché gli elementi distintivi della funzione medesima rispetto alla funzione di preposta al governo dell'emergenza.

Nella strutturazione dell'analisi è in particolare emerso come l'oggetto della funzione sia contraddistinto da una trasversalità tale da rendere la funzione medesima a geometria variabile. Il corollario di una simile connotazione è che benché l'ordinamento di protezione civile nazionale costituisca una fonte essenziale per l'individuazione dei contorni giuridici degli aspetti qui di interesse, soprattutto con riferimento alla pianificazione di protezione civile, la disciplina giuridica della funzione *de quo* non si esaurisce in essa. Invero, nell'analisi degli strumenti giuridici è stata data evidenza di come l'interesse espressione dei due obiettivi richiamati possa trovare una relativa protezione anche all'interno di istituti tradizionalmente preposti a tutelare altri interessi, o comunque a disciplinare oggetti di ordine differente. Questo è ad esempio il caso degli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriali, che, pur nella varietà degli ordinamenti regionali, appaiono in taluni casi del tutto idonei al conseguimento delle finalità qui di interesse, ovvero delle valutazioni ambientali, con riferimento alle quali risulta stia progressivamente emergendo l'attenzione ad includere all'interno dei processi valutativi l'interesse *de quo*.

Questa preliminare individuazione dei contorni giuridici della funzione preposta al conseguimento del duplice obiettivo di interesse fa emergere altresì un ulteriore aspetto di cui appare opportuno dare conto, ovvero sia che in un tale settore affiori a più riprese il concetto di resilienza. Quest'ultimo è invero emerso, come visto, a livello sovranazionale, nell'ambito del Quadro di Riferimento di Sendai e dell'Accordo di Parigi, a livello eurounitario, con particolare riferimento, per quanto qui interessa nello specifico, alla Strategia europea di adattamento al cambiamento climatico, ma anche a livello nazionale e regionale, pur con sfumature di significato differenti e pur riferito soggettivamente e oggettivamente a profili di vario ordine. L'assenza di univocità del concetto e i relativi caratteri, per certi versi, sfuggenti non dovrebbero tuttavia condurre ad escluderne del tutto il relativo rilievo giuridico, apparendo piuttosto necessario, ad avviso di chi scrive, mantenere saldo lo sguardo nei confronti della letteratura che si è occupata di individuarne lo spessore giuridico<sup>254</sup>. Si ritiene sia doveroso compiere un simile sforzo non

---

<sup>254</sup> Il riferimento è anzitutto ai contributi di M. Monteduro, *Ma che cos'è questa «resilienza»? Un'esplorazione del concetto nella prospettiva del diritto delle amministrazioni pubbliche*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'ambiente*, 2023, n. 1, pp. 4 ss. e di B. Boschetti, *Diritto e resilienza. Coordinate per un diritto capace di transizioni*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2023, n. 3, pp. 208 ss. Il primo, a partire dalla disamina di un bacino particolarmente variegato di fonti e materiali e dai molteplici richiami al concetto ad opera del diritto vigente e vivente, propone l'individuazione di alcuni tratti della resilienza oggettiva e soggettiva impiegabili nella sfera giuspubblicistica e assume come ipotesi di lavoro la possibilità di individuare nell'ordinamento un emergente principio di resilienza idoneo a orientare l'azione amministrativa. La seconda, invece, si interroga più nello specifico dei contorni di una resilienza trasformativa e delle coordinate del nuovo spazio-tempo schiuso dalla stessa, nell'ambito del quale la relazione con il futuro passa per la gestione di cambiamenti strutturali con la necessità di «un approccio regolatorio responsivo, proattivo, orientato all'effettività (non tanto, e solo, del diritto) e necessariamente multi e trans-temporale e inter-generazionale».

Tra i diversi contributi di ordine giuridico che hanno incluso il tema nell'ambito delle proprie riflessioni si ricorda: M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 163 ss.; G. Palombella, *La «resilienza» del diritto e i suoi compiti globali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2013, pp. 1057 ss.; C. Casonato, *Diritto e scienze della vita: complessità, tentazioni, resilienza*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2015, n. 2, pp. 277 ss.; D. Crocco, *Resilienza e politiche pubbliche di programmazione economica. Alcune brevi notazioni di diritto pubblico dell'economia*, in *Istituzioni Diritto Economia*, 2017, n. 2, pp. 5 ss.; G. Urbano, *La «resilienza» dei diritti fondamentali: riflessioni a cinque anni dalla costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio di bilancio*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2017, n. 4, pp. 2023 ss.; A. Police, *L'emergenza come figura sintomatica di sviamento della funzione pubblica*, in L. Giani, M. D'Orsogna, A. Police (a cura di), *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, pp. 87 ss.; R. Rota, *L'economia circolare come nuovo paradigma culturale*, in E. Picozza, A. Police, G. A. Primerano, R. Rota, A. Spena, *Le politiche di programmazione per la resilienza dei sistemi infrastrutturali. Economia circolare, governo del territorio e sostenibilità energetica*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 9 ss.; F. Rimoli, *Emergenza e adattamento sistemico. Sui limiti di resilienza degli ordinamenti democratici. Parte prima*, in *Lo Stato*, 2020, n. 14, pp. 155 ss. e Id, *Emergenza e adattamento sistemico. Sui limiti di resilienza degli ordinamenti democratici. Parte seconda*, in *Lo Stato*, 2020, n. 15, pp. 127 ss.; A. Police, *Resilienza amministrativa e gestione dei rischi*, in G. F. Ferrari (a cura di), *Smart City. L'evoluzione di un'idea*, Mimesis, 2020, pp. 65 ss.

Nell'ambito della letteratura straniera il tema è compiutamente oggetto di riflessione già da diverso tempo. Si ricorda *ex multis*: i contributi pubblicati nel volume A. S. Garmestani, C. R. Allen (a cura di) *Social-Ecological Resilience and Law*, Columbia University Press, 2014, con particolare riferimento a C. A. Arnold, L. H. Gunderson, *Adaptive Law* (cap. 11) e a A. S. Garmestani, C. R. Allen, J. B. Ruhl, C. S. Holling, *The Integration of Social-Ecological Resilience and Law* (cap. 12); J. Ebbesson, E. Hey, *Introduction: where in law is social-ecological resilience?*, in *Ecology and Society*, 2013, 18; D. Armitage, *Resilience and administrative law*, in *Ecology and Society*, 2013, n. 18(2); M. E. Grasso, *Resilience and Sustainability in Law: Theoretical and Critical Approaches*, Cambridge Scholars Publishing, 2021; B. Bohman, *Legal Design for Social- Ecological Resilience*, Cambridge University Press, 2021. Nel settore qui di interesse si segnala in tal senso il volume collettaneo: A. Herwig- M. Simoncini (a cura di), *Law and the Management of Disasters: The Challenge of Resilience*, Routledge, 2017.



solo in ragione di un siffatto trasversale inserimento del concetto all'interno del dato normativo, il che dovrebbe portare ad escludere la totale irrilevanza giuridica, ma anche perché lo stesso, come risulta dalla letteratura esistente, rilevarebbe significativamente nel settore qui di interesse. Se infatti si aderisce ad uno dei più recenti e convincenti contributi che hanno individuato la fisionomia essenziale della resilienza come concetto giuridicamente rilevante anche per il diritto delle amministrazioni pubbliche, la stessa presupporrebbe un contesto di «turbolenze» non riducibili a singole fattispecie insolite ma piuttosto a mutamenti di carattere sistemico<sup>255</sup>, come appunto potrebbe interpretarsi l'evoluzione della portata di taluni rischi da calamità naturali per effetto del cambiamento climatico, che costituisce lo sfondo in cui si colloca questo lavoro. Ciò precisato, si ritiene ad ogni modo che di tale aspetto, ossia, nello specifico, dell'effettiva connotazione in senso resiliente della funzione in parola, si intende dare piena contezza solo ad esito di questo lavoro dal momento che, coerentemente con il percorso annunciato in sede di considerazioni introduttive, il lavoro transiterà per un approfondimento settoriale su singole aree di rischio, al fine di cogliere con maggior puntualità lo spessore giuridico della funzione, la fisionomia dell'impianto organizzativo settoriale, nonché il peso specifico che l'interesse sotteso alla funzione ricopre all'interno dell'ordinamento<sup>256</sup>. Prima di questo, tuttavia, si ritiene prioritariamente necessario approfondire più nel dettaglio i profili organizzativi generali interessati nell'amministrazione delle calamità, con particolare riferimento al Servizio Nazionale di Protezione Civile.

---

<sup>255</sup> M. Monteduro, *Ma che cos'è questa «resilienza»? Un'esplorazione del concetto nella prospettiva del diritto delle amministrazioni pubbliche*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'ambiente*, 2023, n. 1, pp. 80-81

<sup>256</sup> Chiaramente, nell'avvicinamento della lente di indagine si provvederà comunque a portare opportunamente all'evidenza tutte le ipotesi in cui il concetto di resilienza rilevi nel singolo settore.

## CAPITOLO III - I PROFILI ORGANIZZATIVI GENERALI DELL'AMMINISTRAZIONE DELLE CALAMITÀ

### 3.1 - *Il rilievo dei profili organizzativi nell'amministrazione delle calamità.*

La scelta includere il dato organizzativo nell'ambito di un'analisi concernente i profili giuridici dell'amministrazione dei rischi e delle emergenze derivanti dalle calamità naturali trae origine, in primo luogo, dalla sollecitazione dell'autorevole dottrina che ha stimolato il risalente dibattito giuspubblicistico intorno alla centralità della dimensione organizzativa nello studio dell'amministrazione pubblica<sup>1</sup>.

L'organizzazione costituisce invero una delle dimensioni del fenomeno amministrativo che non viene circoscritta alla sola determinazione delle tecniche di imputazione di una struttura complessa nella quale si intersecano equilibri differenti<sup>2</sup>, alla ripartizione dei poteri, ovvero alle reciproche relazioni<sup>3</sup>. Piuttosto, essa costituirebbe un modo di essere e l'essenza dell'amministrazione, espressiva della presa di coscienza del fine pubblico<sup>4</sup> ed è quindi tale da non presentarsi come un corpo estraneo rispetto alla comunità nella quale è istituita, bensì come un suo sviluppo logico<sup>5</sup>. Tale constatazione deriva dal fatto che la ragione d'essere del *valore* del fenomeno organizzativo risiede nella cura degli interessi che si riferiscono alla collettività<sup>6</sup>. Dall'impianto organizzativo dipende così l'effettiva realizzazione dell'attività amministrativa finalizzata alla cura di tali interessi; in altri termini, il buon andamento dell'amministrazione medesima<sup>7</sup>.

Alla luce di tali considerazioni possono dunque apparire maggiormente chiare le ragioni che conducono ad approfondire simili profili, pur nelle condivise difficoltà nella puntuale determinazione del concetto. Invero, quest'ultimo non risulta affatto privo di anfibologie e ambiguità<sup>8</sup>, in special modo nella

---

<sup>1</sup> Sul tema, *inter alia*, cfr. M. Nigro, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1965; M.S. Giannini, *In principio sono le funzioni*, in *Amministrazione civile*, 1957(1), pp. 11 ss.; M.S. Giannini, *La priorità dei problemi dell'organizzazione*, in *Il motore immobile. Crisi e riforma della pubblica amministrazione*, Roma, Edizioni Lavoro, 1980, pp. 45-50; G. Berti, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, Cedam, 1968; G. Guarino, *L'organizzazione pubblica*, Milano, Giuffrè, 1977; G. Paleologo, *Organizzazione amministrativa*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, pp. 135 ss.; G. Bachelet, *Profili giuridici dell'organizzazione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 1965; G. Treves, *L'organizzazione amministrativa*, UTET, 1971.

<sup>2</sup> A. Pioggia, *Organizzazione amministrativa*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 4019.

<sup>3</sup> G. Zanobini, *Corso di diritto amministrativo (volume III). La organizzazione amministrativa.*, Milano, Giuffrè, 1955, pp. 12.

<sup>4</sup> M. Nigro, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, cit., pp. 118.

<sup>5</sup> C. Franchini, *L'organizzazione*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, parte generale*, tomo I, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 232.

<sup>6</sup> M. Nigro, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, cit., pp. 114.

<sup>7</sup> G. Berti, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, cit., pp. 73

<sup>8</sup> *Ibidem*, pp. 104 ss.

distinzione rispetto all'attività amministrativa, essendo due lati della stessa medaglia<sup>9</sup>, che, interconnessi e legati in un rapporto di continuità, si definiscono reciprocamente l'uno con l'altro<sup>10</sup>. Difatti, come altra autorevole voce dottrinale ha osservato, i problemi di struttura assumono priorità logica e cronologica rispetto alle altre questioni<sup>11</sup> e i processi di riforma dei pubblici poteri non possono che avviarsi a partire dalla distribuzione delle funzioni<sup>12</sup>.

La tipologia di funzione che l'amministrazione è tenuta ad esercitare risulta pertanto indissolubilmente legata alla dimensione organizzativa, rappresentandone uno degli elementi costitutivi<sup>13</sup> e incidendo significativamente sulla sua forma; e ciò risulta oltremodo vero, come osservato, nell'amministrazione dei rischi e delle emergenze<sup>14</sup>. In tal senso, sia con riferimento alle fasi precedenti al verificarsi della c.d. fattispecie insolita, le attività associate all'amministrazione dei rischi non possono prescindere dalla considerazione del dato tecnico-scientifico cui informare la decisione amministrativa, con inevitabili ricadute sia sul piano statico-organizzativo che su quello dinamico-funzionale<sup>15</sup>. Da qui l'esigenza di un modello organizzativo che, al fine di rendere effettiva la gestione del rischio, sia dotato dell'opportuna elasticità e dell'idonea strutturazione che rendano l'amministrazione aperta alle acquisizioni scientifiche, ovvero all'evoluzione dell'oggetto di studio. Analogamente, l'assetto organizzativo è fortemente condizionato nell'esercizio della funzione relativa alla gestione dell'emergenza. In siffatta ipotesi, gli interessi ordinariamente curati, quali l'incolumità, la salute, l'ambiente, sono minacciati da un pericolo di lesione congiunta tale da imporre una modalità differente di cura della pluralità di interessi ordinariamente tutelati<sup>16</sup> e da comportare un aumento della complessità dell'azione amministrativa<sup>17</sup>. Da siffatti elementi di complessità ne consegue la necessità di idonee forme di coordinamento, che, come si vedrà nel corso del capitolo, possono condurre ad alterazioni dell'assetto 'competenziale' ordinario, con il ricorso ad organi straordinari.

La scelta di includere un approfondimento circa i profili organizzativi trova un'ulteriore giustificazione in ragioni di carattere più strettamente sociologico. Intorno al tema in questa sede esaminato è stato difatti osservato che, a seguito del verificarsi di eventi emergenziali, si avviano sovente

---

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 123.

<sup>10</sup> C. Franchini, *L'organizzazione*, cit., pp. 232.

<sup>11</sup> M.S. Giannini, *La priorità dei problemi dell'organizzazione*, cit., pp. 45.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> C. Franchini, *L'organizzazione*, cit., pp. 241.

<sup>14</sup> A. Fioritto, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 163.

<sup>15</sup> L. Giani, A. Iacopino, M. Di Colli, *Dalla cultura dell'emergenza alla cultura del rischio: potere pubblico e gestione delle emergenze*, in S. Marantoni, A. Vaccarelli (a cura di), *Individui, comunità e istituzioni in emergenza*, Milano, Franco Angeli, 2018, pp. 55-77 e L. Giani, *Dalla cultura dell'emergenza alla cultura del rischio: potere pubblico e gestione delle emergenze*, in L. Giani, M. D'Orsogna, A. Police (a cura di), *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 15-30.

<sup>16</sup> M. Bombardelli, *Gli interventi sostitutivi nelle situazioni di emergenza*, in AA. VV., *Il diritto amministrativo dell'emergenza. Annuario 2005* (Associazione dei professori di diritto amministrativo), Milano, Giuffrè, 2006, pp. 185-186.

<sup>17</sup> S. D'Antonio, *Organi straordinari e amministrazione dell'emergenza*, in AA.VV., *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, Vol. I, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010, pp. 212.

procedimenti giudiziari tesi ad accertare le cause e le responsabilità dell'evento, prendendo in considerazione, quasi esclusivamente, gli errori e le mancanze degli individui singoli. L'esclusività di un simile 'approccio accusatorio all'errore', così come definito nella letteratura della sociologia dell'organizzazione<sup>18</sup>, porta con sé uno schema di analisi così incentrato sulla condotta individuale da privare dell'adeguata considerazione i fattori organizzativi che possono aver contribuito all'adozione delle condotte incriminate<sup>19</sup>. La continua permanenza di disfunzionali elementi di contesto, anche derivante dall'assenza di una sua analitica trattazione, non può che mantenere inalterate le condizioni per il perpetuarsi di un'attività amministrativa non adeguata alla cura degli interessi legati al verificarsi di tali eventi.

Dall'analisi condotta nei capitoli precedenti si ritiene appia sufficientemente chiaro che sia la funzione di amministrazione dell'emergenza sia quella preposta alla riduzione del rischio non siano soggettivamente riconducibili ad una singola amministrazione, o ad un livello di governo predeterminato, risultando piuttosto che l'esercizio delle medesime presupponga una responsabilità diffusa, tale da interessare un novero particolarmente ampio di amministrazioni. Da ciò consegue che, dal punto di vista analitico, l'approfondimento circa il dato organizzativo verrà sviluppato limitatamente alle sole amministrazioni specificatamente interessate nell'ambito delle singole aree fenomenologiche di cui alla II parte di questo lavoro. Tuttavia, come è stato a più riprese evidenziato, entrambe le funzioni trovano in parte il loro fondamento nell'ordinamento di protezione civile, nell'ambito del quale alla relativa funzione (di protezione civile) è stata associata un'impalcatura organizzativa evolutasi nel tempo, ossia l'attuale servizio nazionale di protezione civile, quale organizzazione amministrativa a rete contraddistinta dalla compresenza di una pluralità di soggetti corrispondenti a differenti livelli di governo e beneficianti di ampia autonomia organizzativa, ma collegati tra loro sotto il profilo funzionale<sup>20</sup>. Pur nella ferma consapevolezza che, appunto, la dimensione organizzativa qui di interesse non si esaurisca nel Servizio nazionale di protezione civile<sup>21</sup>, un approfondimento sull'evoluzione di quest'ultimo, dalle origini

---

<sup>18</sup> Per un approfondimento sul tema da una prospettiva disciplinare sociologica, si veda T. Drabeck, E. Quarantelli, *'Scapegoats, Villians and Disasters'*, Trans-action, 1967, pp. 12-17; R. Boudon, *'Azione'*, in R. Boudon (a cura di), *Trattato di sociologia*, Bologna, Il Mulino, 1992; J. Reason, *Managing the Risk Organizational Accidents*, Ashgate, Aldershot, 1997; M. Catino, *Da Chernobyl a Linate. Incidenti Tecnologici o Errori Organizzativi?*, Milano, Bruno Mondadori, 2006; M. Catino, *Individual Blame vs. Organizational Function Logic in Accident Analysis*, in *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 16, 2008, pp. 53 ss.; più recentemente Id, *Errori e disastri nei sistemi complessi. Tra paradigma accusatorio fondato sulla colpa individuale, e approccio organizzativo, di tipo funzionale*, in *Diritto penale e uomo*, 5 febbraio 2020.

<sup>19</sup> AA.VV., *Protezione civile e responsabilità nella società del rischio. Chi valuta, chi decide, chi giudica*, Edizioni ETS, 2013, pp. 20 ss. Il riferimento è, in specie, alla relazione del Prof. F. D'Alessandro.

<sup>20</sup> In questi termini F. Giglioni, *Amministrazione dell'emergenza*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali VI, 2013, pp. 57

<sup>21</sup> In *Ibidem*, pp. 57 si perviene a conclusioni in parte analoghe, seppur limitatamente all'amministrazione dell'emergenze. Invero, viene osservato che, dal punto di vista soggettivo, si rintracciano due tipologie di amministrazioni, quella ordinariamente creata per gestire le emergenze, ovverosia il servizio nazionale di protezione civile, e la tipologia di amministrazione di emergenza da intendere come organizzazione non specificamente

all'attuale assetto, per comprendere i lineamenti dell'organizzazione a rete trasversalmente presente nell'ampio novero dei rischi di cui all'art. 16 d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1, inclusi quelli di nostro interesse, si ritiene un'operazione doverosa che verrà sviluppata nel corso di questo capitolo.

### 3.2 - Il modello organizzativo della protezione civile: le origini.

Il tracciamento della linea evolutiva della legislazione in materia di protezione civile e, in specie, dei suoi profili organizzativi appare un'operazione non priva di utilità. Come emergerà nel corso di siffatta trattazione, la materia qui di interesse è stata oggetto di ripetute novelle e tentativi di riforma mancati, per mezzo dei quali l'organizzazione di protezione civile è stata modellata condizionatamente all'accezione della funzione di protezione civile diversamente riconosciuta dall'ordinamento nel tempo.

La prima predisposizione di una disciplina generale e sommariamente organica in materia, sino a quel momento frammentaria ed estemporanea, è da ricondurre al r.d.l. 9 dicembre 1926, n. 2389, convertito con modificazioni nella l. 15 marzo 1928, n. 833, adottato con l'intento di regolare i servizi di pronto soccorso nell'ipotesi di disastri tellurici o di altra natura<sup>22</sup>. La norma individuava nel Ministro per i lavori pubblici il centro di coordinamento dei servizi di soccorso, nonché l'organo nei confronti del quale il flusso informativo relativo all'evento insolito sarebbe stato indirizzato. Come evidenziato, tuttavia, pur nel lodevole intento di porre in essere un adeguato coordinamento delle attività necessarie al verificarsi dell'evento calamitoso, attraverso l'attuazione di una direzione unica dei servizi di soccorso, la norma in questione trovò nell'ordinamento una scarsa applicazione<sup>23</sup>.

Nel periodo successivo all'entrata in vigore di siffatta normativa, nell'ordinamento si è piuttosto assistito all'affermazione di un sistema parallelo, che ha trovato il proprio epicentro organizzativo nelle strutture del Ministero dell'interno<sup>24</sup>. In siffatto arco temporale, se da un lato il legislatore aveva significativamente riformato il Corpo nazionale dei vigili del fuoco con la l. 13 maggio 1961, n. 469<sup>25</sup>, dall'altro, i disegni di legge presentati tra gli anni Cinquanta e Sessanta al fine di predisporre un'organica riforma che mettesse ordine al sistema affermatosi *praeter legem* non vennero approvati<sup>26</sup>.

---

individuata in una struttura dedicata all'esercizio della funzione, che, piuttosto, si confonde con le amministrazioni ordinarie, cui è attribuita la competenza di esercitare anche funzioni di emergenza al verificarsi di talune condizioni.

<sup>22</sup> M. Di Raimondo, *Protezione civile*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVII, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 496. Per ulteriori commenti sul provvedimento, si veda altresì E. Esposito, *Note sulla legge per la Protezione civile*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, 1972, n. I, pp. 29 ss., G. Roehrsen, *Le calamità naturali: panorama della legislazione vigente*, in *Rass. Lav. Pubbl.*, 1967, pp. 947 ss., G. Trapani Belotti, *Le pubbliche calamità e gli interventi dello Stato*, in *Nuova rassegna ldg*, 1968, I, pp. 129 ss.

<sup>23</sup> G. Roehrsen, *Le calamità naturali: panorama della legislazione vigente*, cit., 954.

<sup>24</sup> M. Di Raimondo, *Protezione civile*, cit., pp. 496-497

<sup>25</sup> Sul punto si veda E. Esposito, *Note sulla legge per la Protezione civile*, cit.

<sup>26</sup> In specie, come ricordato in V. Dittrich, *La legge sulla protezione civile. Nota introduttiva*, in *Aggiornamenti sociali*, 1981, 147, si tratta di un disegno di legge presentato nel 1950, che, dopo l'approvazione della Camera non superò il vaglio del Senato e di altri due disegni di legge presentati nelle legislature successive nel 1962 e nel 1966.

La consacrazione normativa del processo di progressiva estensione delle attribuzioni relative alla protezione civile è avvenuta solo con l'approvazione della l. 8 dicembre 1970, n. 996<sup>27</sup>. Si è trattato di un impianto normativo avente alla base un concetto di protezione civile di ordine nuovo, inteso come predisposizione e coordinamento degli interventi, nonché un impianto positivamente caratterizzato da una puntuale individuazione dei compiti fondamentali degli organi di protezione civile, attraverso cui è stata posta in primo piano l'esigenza di una razionale organizzazione degli interventi e la necessità di attivare forme di pianificazione<sup>28</sup>.

Come si anticipava, la riforma aveva individuato il centro propulsore del modello organizzativo nella figura del Ministro per l'interno, quale organo deputato a provvedere all'organizzazione della protezione civile, ossia alla predisposizione dei servizi di emergenza, di soccorso e di assistenza in favore delle popolazioni colpite dall'evento calamitoso<sup>29</sup>. A tal fine, la norma aveva riconosciuto all'organo il potere di impartire le direttive generali in materia e, al verificarsi del fatto, di assumere la direzione e l'attuazione del coordinamento di tutte le attività. Sempre sul piano organizzativo, la novella aveva altresì istituito un Comitato interministeriale *ad hoc*, presieduto dal medesimo Ministro, cui era riconosciuta una pluralità di funzioni, tra cui la promozione dello studio e delle proposte agli organi di programmazione economica per la riduzione della probabilità dell'insorgere dell'evento, del coordinamento dei piani di emergenza, degli studi relativi alla predisposizione degli interventi governativi da adottare durante le operazioni di soccorso e successivi alla cessazione dello stato di emergenza, ovvero della raccolta e divulgazione delle informazioni utili ai fini della protezione della popolazione (art. 3). Egualmente meritevole di richiamo è infine la previsione del commissario, quale nuova figura organizzativa introdotta dalla novella connessa alla dichiarazione di catastrofe o di calamità naturale di cui all'art. 5. Segnatamente, si trattava di un organo straordinario funzionalmente collegato alla suddetta dichiarazione, che, a seguito della nomina, avrebbe assunto la direzione dei servizi di soccorso e attuato le direttive generali e il coordinamento dei servizi, pur avvalendosi della collaborazione degli organi regionali e degli enti locali<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Il provvedimento fu approvato ad esito di un tortuoso cammino parlamentare, reso tale dalla tenace opposizione delle forze politiche di sinistra, motivata dal sospetto che per mezzo di tale novella si volesse surrettiziamente dotare il Governo di poteri straordinari al di là delle limitazioni costituzionali e dal relativo timore di una utilizzabilità degli stessi a fini politici.

<sup>28</sup> P. Padoin, *La protezione civile in Italia. Funzioni, competenze, rischi e piani di intervento*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1989, pp. 15.

<sup>29</sup> Cfr. art. 2, co. 1, l. n. 996/1970. Le funzioni attribuite alla struttura ministeriale sono invece individuate dall'art. 6. In specie, al Ministero dell'Interno spetta, inter alia, la predisposizione e attuazione dei provvedimenti necessari per assicurare gli interventi tecnici urgenti e l'assistenza di primo soccorso nel caso di calamità naturale o catastrofe, la cura della realizzazione delle opere di urgente necessità e delle attrezzature occorrenti, la cura dell'istruzione, dell'addestramento ed equipaggiamento in materia di protezione civile di cittadini volontari che offrono prestazioni nei servizi di protezione civile.

<sup>30</sup> Sulla figura del commissario nell'ambito dell'organizzazione di protezione civile, si veda *infra* par. 3.3.

Nonostante il significativo contributo della legge qui richiamata alla costruzione di una cornice normativa unitaria in materia, la stessa non è risultata esente da criticità<sup>31</sup>. Tra i diversi profili emersi rientrava certamente l'inadeguatezza dell'intelaiatura normativa alla predisposizione di misure di prevenzione dal momento che la norma si limitava a riconoscere la funzione del Comitato interministeriale della protezione civile di promuovere lo studio e la predisposizione di proposte agli organi di programmazione economica circa i provvedimenti idonei ad evitare o ridurre le probabilità dell'insorgere di una possibile e prevedibile calamità naturale o catastrofe ed in generale la proposizione di ogni misura attuabile a tale scopo<sup>32</sup>. A ciò si sommava l'ulteriore criticità connessa alla mancata definizione di principi sulla cui scorta le Regioni avrebbero provveduto alla ricostruzione delle economie turbate e all'assenza di deleghe che potessero renderle titolari delle attribuzioni in materia<sup>33</sup>. Peraltro, come puntualizzato, diversi aspetti concernenti le risorse umane e i mezzi a disposizione delle amministrazioni responsabili erano risultati analogamente problematici, essendo stato osservato che alcune delle amministrazioni statali, regionali e di altri enti pubblici territoriali e istituzionali del complesso e articolato sistema di protezione civile fossero privi di qualsiasi organizzazione tecnica<sup>34</sup>.

Ad aver reso ulteriormente limitata l'effettiva portata dell'impianto normativo è stato infine il grave ritardo nell'adozione del regolamento di esecuzione della legge, contenente le specifiche relative sia all'organizzazione che alla predisposizione e attuazione delle misure di protezione civile, approvato solo undici anni dopo con il d.P.R. 6 febbraio 1981, n. 66.

Il complesso di eventi che hanno colpito il Paese tra gli anni Settanta e Ottanta, tra cui in particolare il terremoto del Friuli del 1976, il terremoto dell'Irpinia del 1980, ovvero la tragedia di Vermicino del 1981, hanno mostrato in concreto il volto delle criticità appena richiamate e messe in luce dalla riflessione dottrinale. Presumibilmente, è sotto l'impulso della 'scossa' emotiva di siffatti eventi e la riconosciuta insufficienza dei mezzi, delle strutture organizzative esistenti, ovvero della normativa in vigore<sup>35</sup>, che nel I Governo Spadolini venne istituito l'alto commissariato presso il Ministero dell'Interno per il coordinamento dei servizi concernenti la protezione civile. Nell'ambito di tale incarico sussisteva tuttavia una strutturale limitazione, consistente nella mancanza di un'attribuzione di effettivi poteri di

---

<sup>31</sup> Sul punto si veda V. A. Robecchi Mainardi e A. Travi, *I fenomeni sismici nella legislazione italiana*, in *Foro pad.*, 1980, ii, pp. 22 ss., V. Guarino, *Alcuni particolari effetti dell'evento <catastrofe> sul piano normativo e organizzativo della Protezione civile*, in *Nuova rassegna l.d.g.*, 1981, n. 11-12, pp. 1053; M. Rotondi, *La protezione civile: riflessioni e proposte*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, 1981, I, pp. 95 ss.; F. Merusi, *Le catastrofi ripartite*, in *Giur. Cost.*, 1971, pp. 2321; M. Di Raimondo, *Protezione civile*, cit., pp. 498.

<sup>32</sup> Su tale punto si confronti V. Guarino, *Alcuni particolari effetti dell'evento <catastrofe> sul piano normativo e organizzativo della Protezione civile*, cit., pp. 1053

<sup>33</sup> V. A. Robecchi Mainardi e A. Travi, *I fenomeni sismici nella legislazione italiana*, cit., pp. 25.

<sup>34</sup> M. Rotondi, *La protezione civile: riflessioni e proposte*, cit., pp. 96

<sup>35</sup> Discorso del 2 luglio 1981 di presentazione del governo alle Camere, richiamato in R. Di Passio, *La protezione civile. Funzione, organizzazione*, Maggioli Editore, 1987, pp. 65.

coordinamento operativo, che non poteva essere configurabile se non modificando l'architettura edificata con la legge richiamata *supra*.

Anche nel successivo governo Spadolini venne tuttavia riproposta per via amministrativa una formula organizzativa bicefala, istituendo, con ordine di Servizio del 29 aprile 1982, un apposito Dipartimento per la protezione civile presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, di cui si sarebbe avvalso il Ministro senza portafoglio per il coordinamento della protezione civile. In specie, in conformità all'art. 10 del richiamato ordine di Servizio, il dipartimento in questione avrebbe promosso e raccordato le iniziative e le strutture del Servizio nazionale della protezione civile, raccolto le informazioni e i dati in materia di previsione e prevenzione delle emergenze, predisposto l'attuazione di piani nazionali e territoriali di protezione civile, organizzato il coordinamento e la direzione dei servizi di soccorso e di protezione, promosso le iniziative di volontariato civile. A ben vedere, dunque, si trattava di un atto amministrativo dalla dubbia legittimità, considerata la deviazione dal modello organizzativo definito *ex lege*, insieme alle conseguenti sovrapposizioni funzionali.

L'attribuzione di una veste di normazione primaria alle competenze che il Ministro per il coordinamento della protezione civile aveva nel frattempo acquisito assorbendole dal corredo di competenze del Ministro per l'interno<sup>36</sup> è avvenuta solo con l'adozione dapprima del d.l. 27 febbraio 1982, n. 57, convertito con modificazioni nella l. 29 aprile 1982, n. 187, con riferimento agli eventi sismici che hanno interessato la Regione Campania e Basilicata e, successivamente, con il d.l. 12 novembre 1982, convertito con modificazioni dalla l. 23 dicembre 1982, n. 938. A ciò si aggiunsero ulteriori provvedimenti legislativi che estesero il novero delle competenze in capo al Ministro per il coordinamento della protezione civile, con particolare riferimento al settore del dissesto idrogeologico<sup>37</sup>.

Il disordine normativo esistente, i cui tratti sono stati portati all'attenzione, rendeva i tempi maturi per un'organica riforma di tale settore.

### 3.2.1 - *L'istituzione del Servizio Nazionale di Protezione Civile.*

L'embrione della legge del 24 febbraio 1992, n. 225, istitutiva del Servizio Nazionale di Protezione civile va ravvisato nei disegni di legge presentati nell'VIII<sup>38</sup> e nella IX legislatura<sup>39</sup>. Entrambi traevano origine dai fallimenti nella gestione dei soprarichiamati eventi calamitosi e dalle relative ricadute sul piano delle perdite umane e sul versante finanziario, che avevano reso indilazionabile la definizione in un nuovo

---

<sup>36</sup> M. Di Raimondo, *Protezione civile*, cit., pp. 504

<sup>37</sup> Cfr. decreto-legge 18 novembre 1986, n. 760, e decreto-legge 26 gennaio 1987, n. 8, convertito con modificazioni dalla l. 27 marzo 1987, n. 120

<sup>38</sup> Si tratta del disegno di legge n. 3140 presentato il 5 febbraio 1982 dal Presidente del Consiglio dei Ministri (Spadolini) e dal Ministro per il coordinamento della protezione civile (Zamberletti).

<sup>39</sup> Trattasi del disegno di legge n. 878 presentato il 19 novembre 1983. A tale disegno si erano altresì affiancate, nell'ambito della medesima IX legislatura, le proposte di legge n. 480 e n. 702.



assetto degli organismi di intervento, superando il disordinato e lacunoso *corpus* di provvedimenti legislativi di urgenza. Oltre a tale aspetto, l'intento delle proposte era altresì di diffondere una coscienza moderna di protezione civile. In tale ottica, la protezione della popolazione civile veniva certamente annoverata tra le funzioni delle pubbliche autorità, ma, allo stesso tempo, ai fini di una sua piena efficacia ed efficienza, non poteva non passare attraverso un'estensione delle responsabilità e un coinvolgimento delle stesse comunità locali e dei singoli cittadini, in un comune, consapevole e ordinato sforzo collettivo di solidarietà sociale<sup>40</sup>.

Tale carattere si presentava come un punto di continuità con il progetto di legge approvato nella X legislatura. Come si evince dalla relazione illustrativa, difatti, dal quadro risultante dall'impianto normativo proposto ne emergeva da un lato l'affermazione di uno Stato che non si sarebbe sottratto ai propri obblighi di protezione della comunità nazionale, dall'altro il diritto-dovere di autoprotezione di ogni singolo cittadino e di ogni comunità. L'eterogeneità territoriale e la complessità delle situazioni di protezione civile, ovvero l'urgenza dell'intervento, non potevano che esigere un'attivazione dei soggetti coinvolti quanto più estesa, in conformità, peraltro, al principio solidaristico di cui all'art. 2 Cost.

La proposta di legge presentata dall'On. Balestracci e approvata dal Senato, con modificazioni, il 28 giugno 1990 e dalla Camera il 31 luglio 1990 fu oggetto di una seconda approvazione del Parlamento, a seguito del rinvio alle Camere da parte del Presidente della Repubblica nell'esercizio delle prerogative *ex art. 74 Cost.* Tra le ragioni che motivarono siffatto rinvio rientrano le riserve del Capo dello Stato relativamente alle attribuzioni riconosciute al Ministro per il coordinamento della protezione civile, secondo uno schema non coerente con la l. 23 agosto 1988, n. 400. Ad avviso del Presidente della Repubblica, il Ministro in parola avrebbe rappresentato un Ministro *ante legem*, ossia non un Ministro titolare di competenze proprie, bensì un mero destinatario del trasferimento di funzioni proprie del Presidente del Consiglio dei Ministri, da cui sarebbe derivato l'esercizio di poteri straordinari in grado di incidere significativamente sulla sfera dei rapporti di diritto pubblico e di diritto privato. Il Ministro senza portafoglio per il coordinamento della protezione civile è dunque apparso di dubbia natura costituzionale e di incerta collocazione nel sistema delle competenze-responsabilità politiche, amministrative e giuridico costituzionali, in contrasto non solo con l'assetto generale delle istituzioni governative, ma anche con i principi della tecnica legislativa<sup>41</sup>. A tale aspetto si sono altresì affiancate le riserve del Capo dello Stato

---

<sup>40</sup> In tal senso, la relazione illustrativa del disegno di legge n. 3140 della VIII legislatura.

<sup>41</sup> Su quest'ultimo punto, il Capo dello Stato ha ritenuto opportuna il rinvio anche al fine di dare idonea attuazione all'art. 95 Cost. In specie, è stato sottolineato che «alle leggi di attuazione della costituzione [tra cui la l. n. 400/1988], che dovrebbero avere un carattere organico e, per coerenza con i caratteri propri della nostra Costituzione, un elevato grado di stabilità, si apportino modifiche espresse e permanenti (anche per adeguarle alla realtà della vita istituzionale e alla esperienza della prassi istituzionale), ma che ad esse, in modo non espresso, ma tacito, e quindi non facilmente 'riconoscibile'. E ciò sulla base di contingenti e singole scelte di politica legislativa, normalmente da evitare, per coerenza istituzionale, nei confronti in generale delle leggi organiche di attuazione della Costituzione, ma in particolare di quelle di esse o di quelle disposizioni in esse contenute, che disciplinano,

con riferimento alla dichiarazione dello stato di emergenza, non sufficientemente disciplinata nell'ambito di un'adeguata cornice di garanzie.

Il rinnovato impianto normativo definito dalla l. n. 225/1992 non costituisce esclusivamente l'espressione di una volontà del legislatore di promuovere, come si diceva, una nuova coscienza di protezione civile, ma anche di definire i presupposti normativi, sia sul piano organizzativo sia su quello procedimentale, per dare attuazione ad una concezione di ordine nuovo di protezione civile.

Nell'ambito di siffatta concezione, nell'attività di protezione civile non venne più annoverata esclusivamente la funzione di soccorso e la successiva attività di avvio alla ripresa socio-economica dell'area colpita, ma vennero espressamente incluse altresì le attività di previsione e prevenzione<sup>42</sup>, includendo così nella definizione tutte le fasi costituenti l'intero ciclo di amministrazione delle calamità. Se tali aspetti costituiscono l'espressione della nuova concezione di protezione civile dal punto di vista delle attività, sotto il profilo organizzativo quest'ultima prese forma a partire dalla consapevolezza circa l'inadeguatezza di un'intelaiatura composta da atomizzate strutture centralizzate e dalla necessità, piuttosto, di un sistema preesistente che, non riducendosi dunque ad un singolo apparato, si componesse della molteplicità dei diversi riferimenti istituzionali e della società civile<sup>43</sup>. La nuova disciplina ha dunque segnato il passaggio da un'organizzazione ministeriale e, dunque, da un modello di amministrazione tradizionale per ministeri, al modello del servizio nazionale, quale organizzazione diffusa a carattere policentrico, idonea ad assicurare l'apporto solidale di più componenti<sup>44</sup>.

Con siffatto modello non sono state dunque né accentrate le competenze e i poteri, né si è provveduto ad organizzare gli stessi secondo schemi di dipendenza gerarchico-funzionale. Nella sua fisionomia reticolare, l'organizzazione diffusa è stata dal legislatore modellata piuttosto secondo un criterio di variabilità condizionato dalle caratteristiche dell'evento e dalla connessa estensione e complessità dell'apparato operativo da mobilitare<sup>45</sup>. Difatti, tra gli elementi di novità introdotti dalla l. n. 225/1992 è rientrata l'enunciazione delle tipologie di calamità rilevanti ai fini di protezione civile, rispetto alle quali venivano distinte le competenze e le responsabilità degli interventi, avendo riguardo al modulo organizzativo necessario per fronteggiarlo<sup>46</sup>. In specie, erano distinte le ipotesi di eventi naturali o

---

come nel caso, l'istituzione ed il funzionamento dei pubblici poteri, specie se - e di questo qui si tratta - di poteri aventi natura e rilevanza costituzionale, quali i Ministri e le loro strutture burocratico-amministrative di supporto. Tanto più in quanto disposizioni di questo contenuto vanno ad incidere ed hanno comunque risonanza su istituti delicati e importanti del regime di governo vigente, quali la legittimazione al compimento di determinati atti costituzionali, la capacità ad apporre la controfirma di cui all'art. 89 della Costituzione, la responsabilità politica e giuridica individuale di cui all'articolo 95 della Costituzione stessa».

<sup>42</sup> Cfr. art. 3, co. 1, l. n. 225/1992

<sup>43</sup> L. Giampaolino, *Il servizio nazionale di protezione civile: commento alla Legge 24 febbraio 1992, n. 225*, Milano, Giuffrè, 1993, pp. 3.

<sup>44</sup> C. Meoli, *La protezione civile*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, Giuffrè, 2003, pp. 2149

<sup>45</sup> Corte costituzionale sentenza n. 418/1992.

<sup>46</sup> C. Meoli, *La protezione civile*, cit., pp.2150

connessi con l'attività dell'uomo fronteggiabili con interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni ordinariamente competenti, gli eventi che, per la loro natura ed estensione, avrebbero richiesto l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni ordinariamente competenti e, infine, l'ipotesi di calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, sarebbero stati fronteggiabili con i mezzi e i poteri straordinari<sup>47</sup>.

Un ulteriore punto che appare meritevole di dovuta attenzione concerne le disposizioni attraverso cui venne riconosciuta al Presidente del Consiglio dei ministri la titolarità delle attribuzioni concernenti la promozione e il coordinamento delle attività di protezione civile, con la possibilità di delegarle al Ministro per il coordinamento della protezione civile. Tale scelta, che ha segnato un significativo punto di discontinuità rispetto all'assetto normativo precedente, risultava riflettere il nuovo modo di essere dell'attività di protezione civile, quale complesso di attività non incardinabili presso una singola struttura amministrativa, visto il polimorfismo degli interessi implicati nell'ambito dell'attività medesima<sup>48</sup>. Da siffatto carattere di pluralità e, in specie, dalla complessità intrinseca delle attività medesime e dalla relativa rilevanza nazionale conseguiva la necessità di una presupposta attività di promozione e coordinamento, da imputare, per ragioni politiche, giuridiche e organizzative, vista la necessità di un'unicità di direzione, ad un centro di riferimento. Tali poteri, ad avviso della Corte costituzionale, non potevano che essere conferiti al Governo e la relativa attribuzione al Presidente del Consiglio dei ministri appariva una scelta coerente con le previsioni *ex art.* 95 Cost. e con le specificazioni di cui all'art. 5 della legge 23 agosto 1988, n. 400<sup>49</sup>. In tale panorama organizzativo, il Dipartimento della protezione civile si sarebbe presentato come l'unità organizzativa di supporto del Presidente del Consiglio o del Ministro delegato, tale da configurarsi come momento di collegamento funzionale con le altre componenti del servizio nazionale di protezione civile.

### 3.2.2 - *Il tentativo fallito dell'istituzione di un'Agenzia per la Protezione civile.*

Nel tracciamento dell'evoluzione organizzativa della protezione civile, un momento significativo va di certo identificato nell'approvazione dei d.lgs. n. 112/1998 e del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300. Si tratta di un importante passaggio nella storia dell'amministrazione italiana, nell'ambito del quale, con riferimento alla protezione civile, con il primo decreto legislativo richiamato si era provveduto a precisare la distribuzione delle funzioni amministrative in materia tra centro e periferia e, con il secondo provvedimento, a trasformare l'organizzazione della protezione civile a livello centrale.

---

<sup>47</sup> Art. 2, co. 1, rispettivamente lett. a), b) e c), l. n. 225/1992.

<sup>48</sup> Ai sensi dell'art. 1, co. 1, l. n. 225/1992, il Servizio nazionale della protezione civile era stato istituito al fine di tutelare l'integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi o da altri eventi calamitosi.

<sup>49</sup> Corte costituzionale sentenza n. 418/1992.

Pur mantenendo invariato l'impianto policentrico, l'intento fu quello di costruire un sistema che potesse affermare contemporaneamente il principio di responsabilità e di unicità nell'esercizio della funzione di protezione civile e il principio della distinzione dell'indirizzo politico e di gestione amministrativa<sup>50</sup>. A tal fine, il legislatore delegato provvide a sopprimere il servizio nazionale e il consiglio nazionale di protezione civile, abrogando gli artt. 1, 4 e 7 della l. n. 225/1992 e riconducendo il sistema di protezione civile al binomio Ministro dell'interno - Agenzia di protezione civile. Diversamente dall'assetto precedente, le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di politiche di protezione civile, così come in parte si potevano desumere dalla connessa riforma e, in specie, dall'art. 107, co. 1, d.lgs. n. 112/1998, sarebbero spettati dunque al Ministero dell'interno. Il Ministro, oltre ad essere titolare, ai sensi dell'art. 14, co. 1, d.lgs. n. 300/1999, del potere di ordinanza in materia di protezione civile, sarebbe risultato titolare dei poteri di indirizzo politico e di vigilanza nei confronti dell'attività dell'agenzia. Difatti, ai sensi dell'art. 80 del decreto legislativo, le deliberazioni del comitato direttivo dell'agenzia relative ai regolamenti, al bilancio e al rendiconto avrebbero dovuto essere trasmesse al Ministro dell'interno che, nei dieci giorni successivi, ne avrebbe potuto chiedere la sospensione dell'esecutività; nei successivi trenta giorni avrebbe potuto richiedere una nuova delibera del comitato direttivo, prospettando le ragioni di legittimità o del merito del rinvio.

Da tale assetto ne derivava dunque una responsabilità politica del Ministro per il mancato raggiungimento dei risultati da parte dell'agenzia, che sarebbe potuta risultare, a titolo esemplificativo, per le attività dell'agenzia relative alla previsione e prevenzione dei rischi o dalla convenzione stipulata con il direttore, nell'ambito della quale il Ministro avrebbe determinato gli obiettivi e i risultati specifici che l'agenzia sarebbe stata chiamata a perseguire in un definito arco temporale, definendo l'entità di finanziamento e le modalità di controllo sulla gestione<sup>51</sup>.

L'agenzia di protezione civile, con riferimento alla sua natura giuridica, avrebbe mostrato delle peculiarità tali da presentarsi come un *tertium genus*, alternativo sia all'ente pubblico che all'azienda autonoma<sup>52</sup>. Se, dunque, comunemente alle altre agenzie disciplinate dalla norma l'agenzia di protezione civile avrebbe posseduto un'autonomia regolamentare, amministrativa, finanziaria e contabile, diversamente dalle stesse sarebbe stata dotata di personalità giuridica, con la conseguente configurazione come un soggetto giuridico personificato e la relativa separazione rispetto all'apparato ministeriale.

Con riferimento alle relative competenze, ai sensi dell'art. 79, co. 2, d.lgs. n. 300/1999, all'agenzia sarebbero state trasferite le funzioni e i compiti tecnico-scientifici svolti dalla direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi del Ministero dell'interno, dal Dipartimento della protezione

---

<sup>50</sup> A. Sandulli, *L'agenzia di protezione civile (articoli 79-87)*, in, A.Pajno – L.Torchia (a cura di), *La riforma del governo*, Bologna, Il Mulino, 2000, pp. 419.

<sup>51</sup> *Ibidem*, pp. 422.

<sup>52</sup> *Ibidem*, pp. 425.

civile e dal servizio sismico nazionale, ovvero dalla struttura dalla quale sarebbe dipeso funzionalmente il Corpo nazionale dei vigili del fuoco in merito alle attività di protezione civile (art. 79, co. 3). Nello specifico, diversi sono i compiti che la novella attribuiva all'agenzia qui di interesse. Tra questi: la formulazione degli indirizzi e dei criteri generali per il coordinamento delle amministrazioni coinvolte, per la predisposizione dei programmi di previsione e prevenzione, l'attività istruttoria finalizzata alla dichiarazione dello stato di emergenza, l'approvazione dei piani di emergenza e la relativa attuazione, la predisposizione di ordinanze, la rilevazione dei danni e l'approvazione dei piani di interventi per il superamento delle emergenze, l'attività tecnico-operativa volta ad assicurare i primi interventi nell'ambito dei compiti di soccorso, la raccolta, valutazione e diffusione di dati sulle situazioni di rischio, le attività di formazione e di informazione alle popolazioni interessate<sup>53</sup>. Alla luce dell'ampiezza e della natura delle funzioni ad essa attribuite, l'agenzia si sarebbe pertanto configurata come il punto di emersione istituzionale di una rete di centri di riferimento di interessi<sup>54</sup>.

Nell'ambito della riflessione dottrinale, il provvedimento fu oggetto di un complessivo apprezzamento. In specie, era stato ritenuto che la novellata demarcazione della titolarità delle funzioni secondo il nuovo schema binario mirasse ad offrire un tentativo di soluzione alle principali incoerenze della disciplina previgente<sup>55</sup>. In particolare, il riferimento era alla sovrapposizione di competenze tra la direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi del Ministero dell'interno e il dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, alla riconduzione ad unità dei soggetti satelliti orbitanti il servizio nazionale di protezione civile, allo spostamento della duplice dipendenza del corpo nazionale dei vigili del fuoco dal Ministero dell'interno e dalla Presidenza del consiglio ad una più armoniosa e razionale dipendenza al Ministero dell'interno e all'agenzia, tale da rendere il carattere della duplicità della dipendenza più apparente che reale<sup>56</sup>.

La gestazione dell'agenzia medesima venne tuttavia interrotta con l'approvazione del d.l. 7 settembre 2001, n. 343, convertito con modificazione dalla l. 9 novembre 2001, n. 401, per mezzo del quale il legislatore operò una controriforma, ripristinando il sistema anteriore al d.lgs. n. 300/1999 e in parte confermando alcune sue previsioni. L'intervento in questione non fu chiaramente esente da critiche, essendo stata messa in evidenza, in particolare, l'anomalia delle motivazioni di siffatta decisione, nella misura in cui il legislatore aveva provveduto a sopprimere l'agenzia e, dunque, a modificare l'assetto organizzativo su una materia così delicata, traendo le mosse proprio dalla mancata conclusione delle procedure finalizzate all'operatività dell'agenzia<sup>57</sup>. Al di là di tale profilo di criticità, con la controriforma si affermò un novellato modello tripartito composto dal Ministero dell'interno, che avrebbe preservato

---

<sup>53</sup> Cfr. art. 81, co. 1, d.lgs. n. 300/1999.

<sup>54</sup> *Ibidem*, pp. 428.

<sup>55</sup> *Ibidem*, pp. 420.

<sup>56</sup> *Ibidem*, pp. 421.

<sup>57</sup> C. Meoli, *La protezione civile*, cit., pp. 2156.

alcune delle funzioni riconosciute dal d.lgs. n. 300/1999, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Dipartimento di protezione civile. Si è trattato dunque di una «riforma della riforma»<sup>58</sup>, dalla quale è stato ritenuto che ne venisse rafforzata l'attività politico-amministrativa in materia, dando minor enfasi alle problematiche di carattere tecnico-amministrativo<sup>59</sup>.

### 3.2.3 - *L'assetto organizzativo attuale: componenti, strutture operative e soggetti concorrenti.*

Negli anni successivi alla soppressione dell'agenzia della protezione civile e all'edificazione del richiamato modello tripartito, il sistema di protezione civile è stato oggetto di ulteriori interventi legislativi, dapprima con il d.l. 31 maggio 2005, n. 90, convertito con modificazioni dalla l. 26 luglio 2005, n. 152, e successivamente, a vent'anni dall'istituzione del servizio nazionale di protezione civile, con la più profonda ristrutturazione dell'organizzazione e del funzionamento ad opera del d.l. 15 maggio 2012, n. 59, convertito con modificazioni dall l. 12 luglio 2012, n. 100<sup>60</sup>.

L'assetto attuale trova invece il proprio organico riferimento normativo nel Codice della protezione civile, approvato con il d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1, quale fonte che ha razionalizzato e unificato la normativa in materia di protezione civile su basi costituzionali aggiornate, superando alcune ambiguità e disfunzioni delle precedenti soluzioni normative<sup>61</sup>. Coerentemente con il contenuto della delega, con il decreto si è provveduto ad operare una ricognizione, un riordino, un coordinamento, una modifica e un'integrazione delle disposizioni legislative vigenti<sup>62</sup>.

L'opera di ricucitura del tessuto normativo è stata mossa in primo luogo da un obiettivo di semplificazione, con l'intento di sistematizzare la stratificazione normativa, assicurandone una coerenza logica. Il legislatore delegato, tuttavia, non si è proposto di limitarsi ad una mera operazione ricognitiva dal momento che, come si evince dalla relazione illustrativa, il provvedimento avrebbe contenuto elementi di sviluppo, coerentemente con l'analisi degli interventi di protezione civile posti in essere dal 1992 e con il mutato quadro costituzionale e legislativo. Nella dinamicità dell'ordinamento, allora, l'intento è stato altresì di creare le condizioni per agevolare il rafforzamento e il radicamento della partecipazione, dei diritti e doveri dei cittadini di fronte ai rischi di protezione civile, contribuendo al corroboramento di una cultura di consapevolezza degli stessi.

---

<sup>58</sup> *Ibidem*, pp. 2157.

<sup>59</sup> A. Fioritto, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, cit. p. 174.

<sup>60</sup> Per un commento a tale riforma, si rinvia a A. Fioritto, *La riforma della protezione civile*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, n. 11, pp. 1059 ss.

<sup>61</sup> P. Lazzara, *Protezione civile* (voce), in B. G. Mattarella e M. Ramajoli (a cura di), *Enciclopedia del diritto, Vol. 3: Funzioni amministrative*, 2022, pp. 962-963.

<sup>62</sup> Il Codice è stato comunque oggetto di modifiche integrative e correttive d.lgs. 6 febbraio 2020, n. 4. Sul punto si veda G. Razzano, *Il Codice di protezione civile e il suo decreto correttivo, fra emergenze e rientro nell'ordinario*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 17 marzo 2020, disponibile in [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it).

A livello organizzativo, il Servizio nazionale di protezione civile come risultante dalla novella appena richiamata si ripropone come un impianto policentrico, costituito da componenti, strutture operative nazionali e regionali e soggetti concorrenti. Il Codice qualifica come componenti del servizio nazionale lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, quali enti territoriali tenuti ad attuare, secondo i rispettivi ordinamenti e competenze, le attività di protezione civile (art. 4, co. 1), ovverosia le attività di previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi e le attività di gestione e superamento delle emergenze (art. 2, co. 1). Con riferimento alle componenti, la premura del legislatore delegato è apparsa quella di individuare in primo luogo le autorità di protezione civile, ossia gli organi titolari della funzione di indirizzo politico in materia di protezione civile in relazione ai rispettivi ambiti di governo, tenuti a garantire l'unitarietà dell'ordinamento, secondo il principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. In specie, queste ultime vengono identificate nel Presidente del Consiglio dei ministri, nei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, ovvero nei Sindaci e nei Sindaci metropolitani, quali autorità tenute a codeterminare «i fini ultimi e più generali» in materia<sup>63</sup>.

Con specifico riferimento al Presidente del Consiglio dei Ministri, il Codice riconosce all'organo la titolarità dei poteri di ordinanza in materia di protezione civile, ovvero la determinazione delle 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.

Su quest'ultimo profilo appare tuttavia opportuno riservare alcune considerazioni, anche alla luce delle criticità sollevate già in passato nell'ambito della riflessione dottrinale. In specie, è apparso che simili previsioni esprimerebbero una rottura con la posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri come risultante dalla razionalizzazione contenuta nell'art. 95 Cost. Segnatamente, visto il carattere trasversale della materia tale da connettersi ad essa la pluralità degli ambiti di azione ministeriale, tra i quali, quello del Ministro dell'interno, dell'ambiente, delle infrastrutture, dei trasporti, della salute, delle politiche agricole e forestali, e considerata, dunque, la non riconducibilità della stessa alla competenza unitaria di alcun Ministero, sarebbe stato più opportuno far rientrare la determinazione delle politiche in materia nell'alveo della collegialità governativa. Ad avviso di tale voce dottrinale, pertanto, la

---

<sup>63</sup> Così V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *St. urb.*, 1938, pp. 91 ss. nell'individuazione di una definizione di indirizzo politico. Sul tema, si cfr. *ex multis*: T. Martines, *Indirizzo politico* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, XXI, Milano, Giuffrè, 1971, pp. 134 ss.; E. Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961; M. Dogliani, *Indirizzo politico: riflessioni su regole regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, 1988; G. Grottanelli de' Santi, *Indirizzo politico, ad vocem*, in *Enciclopedia giuridica*, XVI, 1989.

riconduzione delle politiche in materia all'interno della politica generale sarebbe dunque risultata maggiormente coerente con i principi costituzionali sull'organizzazione governativa<sup>64</sup>.

A ben precisare, tuttavia, la funzione di determinazione delle politiche in discussione si riferisce alle sole politiche finalizzate alla promozione e coordinamento delle attività di protezione civile poste in essere dal servizio nazionale di protezione civile, non riferendosi il Codice ad una determinazione complessiva delle politiche in materia. In questi termini, allora, siffatta attribuzione può diversamente ritenersi coerente con le disposizioni di cui all'art. 95 Cost.

Nell'ottica di tale previsione costituzionale, ovvero nel quadro della forma di governo parlamentare, l'assetto e siffatte previsioni sono state ritenute apprezzabili, dal momento che, precisando con maggiore nitidezza i profili di responsabilità politica dell'organo, hanno segnato un passo in avanti rispetto all'assetto normativo precedente. Sul punto, difatti, è stata sottolineata l'illusorietà di una credenza, pur diffusa, circa l'identificazione delle valutazioni del rischio, della proporzione delle misure da porre in essere e della relativa tempestività come questioni esclusivamente tecniche, trattandosi altresì di decisioni dal contenuto politico, sulle quali è apparso opportuno che il Governo ne risponda in Parlamento<sup>65</sup>.

Dalla simile ricostruzione si evince pertanto che nell'assetto organizzativo della protezione civile, pur in assenza di una struttura gerarchica al suo interno, il Presidente del Consiglio dei ministri sia in una posizione differente rispetto agli altri soggetti che compongono il sistema, che operano all'interno dello stesso, ovvero che concorrono alla realizzazione delle relative attività di protezione civile. In qualità di autorità nazionale di protezione civile, la peculiarità del ruolo di cui tale organo è investito deriva dalla funzione di indirizzo e coordinamento delle attività di protezione civile per la quale è tenuto a determinarne le relative politiche (art. 5), pur in assenza di una posizione sovraordinata all'interno dell'impianto policentrico. Chiaramente, l'esercizio di siffatta funzione contribuisce a garantire l'unitarietà dell'ordinamento cui l'autorità di protezione civile è tenuta ad assicurare.

In tale contesto, il potere di direttiva in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri riconosciuto dal Codice costituisce l'espressione delle relazioni organizzative che da siffatta architettura risultano, nonché un duttile strumento finalizzato ad assicurare le funzioni appena richiamate<sup>66</sup>.

Come osservato, si tratta di strumenti amministrativi dal ridotto contenuto prescrittivo, che si affermano non tanto per il valore e la forza nella gerarchia delle fonti, bensì per la validità sostanziale del

---

<sup>64</sup> Così E. Castorina, *Direzione e coordinamento del Presidente del Consiglio dei Ministri nel sistema della protezione civile*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2008, pp. 4-5. Il contributo si riferisce a taluni disposizioni antecedenti alla più recente novella, che, tuttavia, nell'impianto codicistico sono state confermate.

<sup>65</sup> Così G. Razzano, *Il Codice di protezione civile e il suo decreto correttivo, fra emergenze e rientro nell'ordinario*, cit., pp. 9. In tal senso anche P. Lazzara, *Protezione civile* (voce), cit., pp. 962-963, che ravvisa un rilievo politico-governativo nelle funzioni attribuite dal Codice al Presidente del consiglio dei ministri e, in specie, nell'attività di coordinamento del servizio, che non è configurabile come una mera operazione tecnica da affidare ad un'agenzia.

<sup>66</sup> Così G. Razzano, *Il Codice di protezione civile e il suo decreto correttivo, fra emergenze e rientro nell'ordinario*, cit., pp. 12.



relativo contenuto e la funzione di guida per le attività di protezione civile<sup>67</sup>. Se in via generale il Codice, all'art. 15, si limita ad individuare la finalità cui siffatte direttive sono emanate, ovverosia la definizione di un indirizzo unitario per l'esercizio della funzione lo svolgimento delle attività di protezione civile, in alcune ipotesi il legislatore delegato ne ha tipizzato il contenuto. A titolo esemplificativo, è attraverso di esse che vengono disciplinate, come visto, le modalità organizzative e di svolgimento della pianificazione di protezione civile al fine di garantire un quadro coordinato sull'intero territorio nazionale (art. 18), vengono definiti contenuti tecnici minimi per l'efficace assolvimento delle attribuzioni del Corpo Nazionale dei vigili del fuoco, vengono precisate le modalità di partecipazione delle strutture operative nazionali e regionali al servizio nazionale di protezione civile (art. 13), vengono individuate le modalità di organizzazione e svolgimento dell'attività di allertamento (art. 16). A ben vedere, si tratta dunque di atti che incidono sulla discrezionalità in capo alle amministrazioni coinvolte nel servizio di protezione civile, limitandone i margini, senza tuttavia che da ciò consegua un'esclusione della stessa<sup>68</sup>. È a partire da tale incidenza, in particolare sulle competenze in capo agli enti territoriali, che sembra allora giustificarsi il procedimento di approvazione tipizzato nel Codice, tale per cui le direttive sono adottate su proposta del Capo Dipartimento della protezione civile previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata ovvero di Conferenza Stato-Regioni<sup>69</sup>.

Al di là di siffatto potere di direttiva, occorre comunque precisare che, nell'esercizio delle relative funzioni di indirizzo e coordinamento, il Presidente del Consiglio dei ministri si avvale, a norma dell'art. 3, co. 2, lett. a), d.lgs. n. 1/2018, del Dipartimento della protezione civile. Per meglio precisare, il Presidente del Consiglio dei Ministri si avvale di siffatta struttura dipartimentale per lo svolgimento dei compiti di rilievo nazionale specificatamente individuati dall'art. 8 d.lgs. n. 1/2018, tra cui l'indirizzo, la promozione e il coordinamento delle attività delle amministrazioni interessate in materia di protezione civile, l'elaborazione dei provvedimenti finalizzati alla gestione delle emergenze di rilievo nazionale, l'elaborazione delle proposte delle direttive appena richiamate, l'elaborazione e il coordinamento dell'attuazione dei piani nazionali riferiti a specifici scenari di rischio di rilievo nazionale e dei programmi nazionali di soccorso, etc.

Nell'ambito della XIX legislatura, il binomio Presidente del Consiglio dei ministri - Dipartimento della protezione civile è stato superato con la rievocazione della figura del Ministro per la protezione

---

<sup>67</sup> P. Lazzara, *Protezione civile* (voce), cit., pp. 973. Sul tema del potere direttivo nell'ambito dell'organizzazione amministrativa, si veda *ex multis*: G. Sciallo, *La direttiva nell'ordinamento amministrativo: profili generali*, Milano, Giuffrè, 1993; E. Catelani, *Contributo allo studio delle direttive interorganiche*, Torino, Giappichelli, 1999; G. Marongiu, *L'attività direttiva nella teoria giuridica dell'organizzazione*, Padova, CEDAM, 1989.

<sup>68</sup> In tal senso, con riferimento alle direttive in generale e non specificatamente alle direttive in materia di protezione civile, G. Sciallo, *La direttiva nell'ordinamento amministrativo: profili generali*, Milano, Giuffrè, 1993, pp.

<sup>69</sup> Nell'ipotesi di direttiva *ex art. 32*, co. 6, d.lgs. n. 1/2018, coerentemente con le finalità della medesima, la procedura di approvazione della direttiva prevede altresì la previa acquisizione del parere del Comitato nazionale del volontariato di protezione civile *ex art. 42* del Codice.

civile<sup>70</sup>. In particolare, a seguito dell'entrata in carica del primo governo di tale legislatura, è stato adottato il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 novembre 2022, sulla base del quale è stato delegato al Ministro senza portafoglio l'esercizio delle funzioni di coordinamento, indirizzo, promozione d'iniziativa anche normative, vigilanza e verifica, nonché di ogni altra funzione attribuita dalle vigenti disposizioni al Presidente del Consiglio dei ministri in materia di protezione civile, superamento delle emergenze e ricostruzione civile, nonché per le politiche del mare. A norma dell'art. 2 del richiamato decreto, dunque, si è provveduto a delegare integralmente le richiamate funzioni attribuite al Presidente del Consiglio dei ministri in materia, comprese le funzioni di indirizzo politico e di indirizzo e coordinamento del Servizio nazionale, nonché di unitaria rappresentanza nazionale presso l'UE e gli organismi internazionali in materia di protezione civile. Come precisato nei successivi commi, per effetto di tale delega, dunque, il Ministro è in particolare delegato a determinare le politiche di protezione civile per la promozione e il coordinamento delle attività delle amministrazioni interessate in materia di protezione civile, nonché ad adottare le direttive ex art. 15 d.lgs. n. 1/2018, avvalendosi, per l'esercizio di tali funzioni, del Dipartimento della protezione civile. In tal senso, allora, con riferimento al tema di nostro interesse, il precedente binomio organizzativo, nell'ambito di tale governo, è stato sostituito dal binomio Ministro per la Protezione Civile e le Politiche del mare - Dipartimento della protezione civile.

Il legislatore delegato ha altresì confermato all'interno di siffatto assetto un robusto ruolo del Prefetto, riconoscendo a tale figura un significativo corpo di funzioni di coordinamento. Ai sensi dell'art. 9 del Codice, difatti, il Prefetto, nelle ipotesi di eventi ex art. 7, co. 1, lett. b) e c), tra le varie funzioni riconosciutegli, assicura un costante flusso informativo con le componenti del servizio, assume la direzione dei servizi di emergenza da attivare a livello provinciale nell'immediatezza dell'evento in raccordo con il Presidente della giunta regionale, promuove e coordina l'adozione dei provvedimenti necessari per assicurare l'intervento delle strutture dello Stato, vigila sull'attuazione dei servizi urgenti, attiva gli enti e le amministrazioni dello Stato. L'organo si presenta dunque come un interlocutore necessario, ovvero il principale interlocutore delle autorità di protezione civile al verificarsi dell'evento<sup>71</sup>, i cui nuclei di competenza sono garantiti dal Codice. Come si evince dalle disposizioni di cui all'art. 11, co. 1, lett. g), ad esempio, al verificarsi degli eventi di cui all'art. 7, co. 1, lett. b), le modalità di coordinamento dell'attuazione degli interventi urgenti e dello svolgimento dei servizi di emergenza sono

---

<sup>70</sup> Considerazioni relative al possibile ruolo di un Ministro senza portafoglio delegato in materia di protezione civile, comunque precedenti a tale più recente previsione, erano state avanzate in particolare da F. Giglioni, *Il ruolo della protezione civile nelle emergenze co-gestite: l'esperienza della pandemia*, in G. C. Feroni, M. Morisi (a cura di), *Il governo delle nuove emergenze. La Protezione civile in tempo di Covid*, Bologna, il Mulino, 2023, pp. 114, che ipotizzava la possibilità di attribuire a tale figura la competenza alla gestione delle emergenze ex art. 7, co. 1, lett. c).

<sup>71</sup> A titolo esemplificativo, ai sensi dell'art. 12, co. 6, d.lgs. n. 1/2018, il Sindaco, nell'ipotesi di fattispecie non fronteggiabile con i mezzi a disposizione, richiede l'intervento di altre forze e strutture operative nazionali al Prefetto, nei confronti del quale, chiaramente, l'autorità sindacale è tenuta ad assicurare un costante aggiornamento del flusso informativo

definite dalle Regioni, fermo restando comunque le competenze del Prefetto. Si tratta, dunque, di un nucleo di competenze riconosciuto all'organo, che resiste all'emergenziali funzioni esercitate anche dagli organi regionali, che peraltro, come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, non è trasferibile ad altre autorità territoriali tramite una legge regionale<sup>72</sup>.

Nel policentrismo del servizio nazionale di protezione civile, a ricoprire una posizione peculiare è il Corpo Nazionale dei vigili del fuoco. Il relativo ruolo ne esce con il Codice rafforzato<sup>73</sup>, essendo lo stesso riconosciuto come 'capitale' nella gestione dell'emergenze e nel suo superamento, anche in ragione della pregevolezza della capacità ed efficienza operativa dell'amministrazione<sup>74</sup>. La peculiarità del CNVVF deriva dalla duplice natura di componente fondamentale e di struttura operativa del servizio nazionale<sup>75</sup>. In qualità di componente assicura, ai sensi dell'art. 10, co. 1, del Codice, gli interventi di soccorso tecnico indifferibili e urgenti e di ricerca e salvataggio, assumendone la direzione e la responsabilità nell'immediatezza degli eventi, attraverso il coordinamento tecnico-operativo e raccordo con le altre componenti e strutture. Ai sensi del medesimo art. 10, co. 3, e dell'art. 13 del testo unico, il CNVVF opera altresì in qualità di struttura operativa nazionale e, come tale, costituisce parte delle convenzioni sottoscritte con le altre componenti, con particolare riferimento alle componenti territoriali del servizio, come le Regioni, che possono stipularvi tali convenzioni al fine di disciplinare il relativo sostegno funzionale (art. 11, co. 1, lett. g)).

Come precisato dal Consiglio di Stato, comunque, l'amministrazione continua a dipendere operativamente dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ovvero dal Ministero dell'Interno, con il corollario che non possa trattarsi di un'ipotesi di avvalimento gerarchico-amministrativo, bensì di un sostegno funzionale dello stesso alle autonomie regionali. Se dunque nei confronti delle amministrazioni dello Stato appena richiamate sembra potersi riferire ad un rapporto interorganico tra le amministrazioni, nell'ipotesi di configurazione del CNVVF quale struttura operativa del servizio e, dunque, quale amministrazione che diviene parte di una convenzione con le altre componenti del servizio, allora ci si riferirebbe ad un rapporto intersoggettivo.

Se allora il Ministero dell'interno non risulta investito, nell'attuale modello, dei medesimi profili di responsabilità associati al ruolo che avrebbe ricoperto nel modello organizzativo *supra* richiamato<sup>76</sup>, le

---

<sup>72</sup> A seguito dell'impugnazione ad opera del Presidente del Consiglio dei ministri dei commi 1 e 2 dell'art. 15 della legge regionale n. 7/2011, il Giudice delle leggi, con la sentenza n. 85/2012, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di dette disposizioni nella parte in cui riconoscevano al Presidente della Provincia una serie di attribuzioni nell'organizzazione generale dei soccorsi a livello provinciale, privando il Prefetto di tale competenza.

<sup>73</sup> S. Cimini, *I soggetti del sistema: intreccio delle competenze e regolazione delle emergenze*, in L. Giani, M. D'Orsegna, A. Police (a cura di), *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio*, cit., pp. 103.

<sup>74</sup> U. Allegretti, *Il Codice della Protezione Civile (d.lg. 2 gennaio 2018, n. 1)*, in *Aedon*, 2018, n. 1.

<sup>75</sup> Secondo C. Meoli, *La protezione civile*, cit., pp. 2177, il duplice *status* lo abilita, in qualità di componente, alla determinazione delle funzioni e delle attività di protezione civile e, quale struttura operativa, alla concreta realizzazione delle stesse.

<sup>76</sup> *Supra* par. 3.2.2.

funzioni attribuite al Prefetto, quale organo periferico del Ministero in parola, e al CNVVF, quale amministrazione incardinata nel Ministero dell'interno, non rendono ininfluyente e inconsistente il peso di siffatta struttura ministeriale nel servizio nazionale di protezione civile.

Come anticipato all'inizio del paragrafo, nell'articolazione del servizio nazionale di protezione civile sono altresì incluse le strutture operative e gli altri soggetti concorrenti *ex art. 13, co. 2, d.lgs. n. 1/2018*, con cui le componenti del servizio possono stipulare convenzioni<sup>77</sup>.

Oltre al già richiamato CNVVF, il legislatore delegato ha individuato quali strutture operative del sistema le Forze armate e di polizia, gli enti e gli istituti di ricerca nazionale con finalità di protezione civile, anche organizzati come centri di competenza<sup>78</sup>, l'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia e il Consiglio nazionale delle ricerche, le strutture del Servizio sanitario nazionale, il volontariato organizzato di protezione civile iscritto nell'elenco nazionale del volontariato di protezione civile, l'Associazione della Croce rossa italiana e il Corpo nazionale del soccorso alpino e speleologico, il Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente, ovvero le strutture preposte alla gestione dei servizi meteorologici a livello nazionale. Si tratta, dunque, di un ampio complesso di strutture a cui si aggiungono altresì le possibili strutture operative regionali, quali strutture individuate dalle Regioni nei limiti delle relative competenze e dei rispettivi ambiti territoriali, individuabili tuttavia tra le strutture operanti in ambiti differenti da quelli di riferimento delle strutture operative nazionali. Nell'ambito delle rispettive competenze, pertanto, sia le strutture operative nazionali, sia le strutture operative regionali, svolgono le attività di protezione civile previste dal Codice e, a tal fine, le forme specifiche di partecipazione, l'integrazione e la collaborazione delle stesse nel Servizio nazionale sono disciplinate da una direttiva *ex art. 15*, che, tuttavia non è stata sinora adottata.

Al di là delle appena richiamate strutture operative, l'amministrazione reticolare della protezione civile si estende ulteriormente, annoverando tra le articolazioni del sistema anche soggetti concorrenti, ovverosia soggetti che concorrono alle attività di protezione civile, tra cui gli ordini e i collegi professionali, con i rispettivi Consigli nazionali, e, secondo una generale formula residuale, gli enti, gli istituti e le agenzie nazionali che svolgono funzioni in materia di protezione civile, ma anche aziende, società e altre organizzazioni pubbliche o private che svolgono funzioni utili per le finalità di protezione civile.

In ragione della significativa estensione dell'amministrazione reticolare del Servizio nazionale di protezione civile, a livello organizzativo è stata opportunamente confermata la previsione del Comitato

---

<sup>77</sup> Art. 4, co. 2, d.lgs. n. 1/2018. In base ai dati qui condivisi dal Dipartimento della Protezione civile aggiornati a marzo 2022, la quota di convenzioni onerose stipulate dal Dipartimento medesimo è pari a novantadue (92) e pari a sessantadue (62) per quanto riguarda le convenzioni non onerose.

<sup>78</sup> Su questo si veda *infra* par. 3.2.5.

operativo nazionale della protezione civile<sup>79</sup>. Si tratta di una struttura di coordinamento degli interventi delle componenti e delle strutture operative del servizio, che viene convocata dal Capo del Dipartimento della protezione civile al verificarsi delle emergenze di rilievo nazionale, ovvero nella loro imminenza, ma anche in occasione di esercitazioni di rilievo nazionale e per la condivisione delle strategie operative nell'ambito delle pianificazioni nazionali di protezione civile o in caso di interventi di emergenza e di primo soccorso all'estero.

Il Comitato è presieduto dal Capo del Dipartimento della protezione civile e composto da tre rappresentanti del medesimo Dipartimento, dai rappresentanti delle componenti, che, con riferimento alle Regioni e agli enti locali, sono designati dalla Conferenza unificata, e dai rappresentanti delle strutture operative nazionali, specificatamente individuate dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 Maggio 2019<sup>80</sup>. Adeguatamente alle esigenze di elasticità organizzativa, tuttavia, la composizione del Comitato è comunque estendibile anche ad ulteriori soggetti, condizionatamente all'evento calamitoso e alla discrezionalità del Capo del Dipartimento della protezione civile<sup>81</sup>.

Nell'ambito di tale struttura di coordinamento, i rappresentanti delle amministrazioni in essa incluse riassumono ed esplicano con i relativi poteri decisionali tutte le facoltà e competenze in ordine all'azione da svolgere ai fini di protezione civile, rappresentando l'amministrazione o la struttura di appartenenza nel suo complesso. Relativamente a ciò, a norma dell'art. 14, co. 5, i rappresentanti delle amministrazioni dello Stato o delle strutture operative nazionali da esse dipendenti sono designati dai rispettivi Ministri. Da siffatte disposizioni si evince, pertanto, che la nomina da parte del Ministro del rappresentante della struttura operativa presuppone una relazione organizzativa di dipendenza tra quest'ultima e l'amministrazione dello stato.

Intorno a tale aspetto si pone una questione di non indifferente rilievo nella misura in cui le strutture operative nazionali sono amministrazioni che instaurano relazioni organizzative con le amministrazioni dello Stato dalla fisionomia profondamente diversificata, in termini di intensità del rapporto di dipendenza delle prime rispetto alle seconde<sup>82</sup>.

---

<sup>79</sup> Si tratta di una struttura che era già prevista nella previgente l. n. 225/1992, che ai sensi dell'art. 10 della legge, era presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero, per sua delega, dal Ministro per il coordinamento della protezione civile, ovvero, in caso di assenza o di impedimento da un rappresentante del Governo delegato.

<sup>80</sup> Nell'ipotesi in cui una struttura operativa sia anche componente, ai sensi dell'art. 14, co. 4, d.lgs. n. 1/2018, al Comitato operativo prende parte un rappresentante della componente.

<sup>81</sup> A norma dell'art. 5 del decreto, l'estendibilità della composizione del Comitato può essere proposta, oltre che dal Capo del Dipartimento della protezione civile, come deducibile dalle disposizioni, anche dal Direttore operativo per il coordinamento delle emergenze del medesimo Dipartimento. L'invito alla partecipazione alle riunioni del Comitato può essere rivolto a qualificati rappresentanti delle autorità regionali e locali di protezione civile interessati da specifiche emergenze, ai soggetti concorrenti, nonché, secondo una generica formula residuale, ad ulteriori rappresentanti di enti, amministrazioni, società di servizi, aziende e associazioni.

<sup>82</sup> Si fa riferimento al concetto di intensità del rapporto di dipendenza essendo quest'ultima una variabile graduata, come si deduce peraltro dalle considerazioni espresse da F.G. Scoca, *I modelli organizzativi*, in L. Mazzaroli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 2001, pp. 387.

Con riferimento alla relazione organizzativa tra il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e il Ministero dell'Interno, non sembrano esserci particolari dubbi circa la sussistenza di un rapporto di dipendenza maggiormente marcato del primo nei confronti del secondo tale da giustificare la nomina del rappresentante della struttura operativa da parte del Ministro.

Diversamente, se si tengono in considerazione le strutture operative del servizio nazionale di protezione civile responsabili di funzioni tecniche e di attività di ricerca, quali l'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia<sup>83</sup> e il Consiglio nazionale delle ricerche, i notevoli profili di autonomia riconosciuti a queste dall'ordinamento<sup>84</sup> rendono il carattere di dipendenza di siffatte amministrazioni alle amministrazioni statali sin troppo debole da giustificare una riconduzione delle stesse alla fattispecie prevista dall'art. 14, co. 5, d.lgs. n. 1/2018, ovvero sia di nomina da parte del Ministro del rappresentante delle strutture operative nazionali dipendenti dalle amministrazioni dello Stato<sup>85</sup>. Non è un caso pertanto che, sul punto, nella definizione dei meccanismi di costruzione e di funzionamento del Comitato operativo della protezione civile, tramite il richiamato d.P.C.M. 27 maggio 2019, sia stato ragionevolmente chiarito che il rappresentante e il relativo sostituto delle citate amministrazioni, ovvero di altre strutture operative, non sia designato dal Ministro, bensì dal vertice amministrativo della struttura di appartenenza (art. 3 d.P.C.M. 27 maggio 2019). Una soluzione differente sarebbe risultata non solo contraria alle previsioni *ex lege*, conformemente alla lettura qui elaborata, ma avrebbe predisposto il terreno per un'eccessiva ingerenza dell'organo politico, minando potenzialmente la piena autonomia di tali enti nella presentazione, in sede di Comitato operativo, del dato tecnico-scientifico, di cui gli stessi sono interpreti e da cui la struttura di coordinamento e concertazione non può prescindere.

### 3.2.4 - *Le autonomie territoriali nel Servizio Nazionale di Protezione Civile*

---

<sup>83</sup> Ai sensi dell'art. 1, co. 2, d.lgs. 29 settembre 1999, n. 381, l'INGV ha personalità giuridica di diritto pubblico con autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, nonché autonomia statutaria e regolamentare ai sensi dell'art. 3, co. 1, d.lgs. 25 novembre 2016, n. 218, rientrando tra gli enti pubblici di ricerca individuati dall'art. 1, co. 1, del decreto legislativo (lett. h)). L'INGV, conformemente alle previsioni ex art. 13 dello Statuto, approvato con Delibera del Consiglio di Amministrazione n. 372/2017 del 9 giugno 2017, come modificata con Delibere del Consiglio di Amministrazione n. 424/2017 del 15 settembre 2017 e n. 501/2017 del 21/12/2017, è sottoposto ad una vigilanza ministeriale. In specie, i bilanci preventivi e i rendiconti generali e le relative relazioni di accompagnamento, le relazioni del Collegio dei revisori dei conti, la relazione annuale di verifica dei risultati gestionali ed economici dell'INGV, la relazione OIV sono inviati dall'INGV al Ministro dell'Università e della Ricerca e al Ministro dell'Economia e delle Finanze.

<sup>84</sup> Sul tema si veda *ex multis*: M. S. Giannini, *L'organizzazione della ricerca scientifica*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1966; M. Nigro, *Lo Stato Italiano e la ricerca scientifica (Profili organizzativi)*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1972, pp. 740 ss.; F. Merloni, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, Milano, Giuffrè, 1990; ID, *La ricerca scientifica tra autonomia e indirizzo politico, tra uniformità e differenziazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, n. 5, pp. 797 ss. Per un contributo più recente si cfr. la ricca opera monografica di G. Modaferrì, *Enti pubblici di ricerca. Storia, regime giuridico e prospettive*, Torino, Giappichelli, 2019.

<sup>85</sup> Sia nei confronti dell'INGV che del CNR, difatti, il Ministro si limita a sottoporre gli enti pubblici in parola alla propria vigilanza nelle forme indicate dai rispettivi Statuti.

Nell'ambito delle riflessioni dottrinali in materia di protezione civile il tema del ruolo attribuito alle autonomie territoriali ha suscitato particolare interesse sin dalla costruzione dell'originario impianto nazionale di protezione civile<sup>86</sup>. Si tratta di una questione di non poco rilievo, sollevata in primo luogo dalle voci dottrinali che si sono interrogate sui potenziali vantaggi di un'organizzazione nazionale accentrata, quale l'uniformità di addestramento, maggiore flessibilità e tempestività di impiego, migliori condizioni di coordinamento, standardizzazione dei mezzi con economia di spesa negli acquisti e nella gestione, rispetto ad un'organizzazione decentrata, pur nei relativi benefici, quali i più agevoli adeguamenti dei presidi di protezione alle esigenze locali e una maggiore capacità di responsabilizzazione dei cittadini intorno ai rischi<sup>87</sup>.

Alle origini dell'attività legislativa e amministrativa delle Regioni, l'impegno di tali enti territoriali rispetto a ciò si presentò tutt'altro che omogeneo<sup>88</sup>. La visione degli enti territoriali intorno alla materia era viziata da una percezione parziale e settoriale del problema e da una qualificazione della stessa come una componente marginale e occasionale delle attività da esplicarsi, limitata per lo più alla fase successiva al verificarsi dell'evento e, in specie, alla fase ricostruttiva, nella previsione di provvidenze economiche<sup>89</sup>. Nonostante l'eccessiva frammentazione e settorializzazione degli interventi e le conseguenti disfunzioni ed onerosità, ovvero la limitatezza dei mezzi a disposizione rispetto allo scopo, le Regioni negli anni successivi alla loro istituzione si sono comunque distinte per la realizzazione di interventi che, in cento anni d'unità nazionale, non erano stati posti in essere dall'amministrazione centrale<sup>90</sup>.

Nel periodo successivo, ovverosia con l'approvazione della l. n. 225/1992, le Regioni, le Province, i Comuni e le Comunità montane divennero, insieme alle amministrazioni dello Stato, componenti del neoistituito Servizio nazionale di protezione civile<sup>91</sup>. Con riferimento alle Regioni, il merito della novella fu in particolare di aver superato le disomogeneità derivanti da una disordinata legislazione regionale<sup>92</sup>,

---

<sup>86</sup> Tra i contributi dottrinali più datati, già richiamati nel corso del *cit.*, pp. 105 lavoro, il tema è stato affrontato *inter alia* da: F. Merusi, *Le catastrofi ripartite*, cit., pp. 2318 ss.; M. Di Raimondo, *Protezione civile*, cit., pp. 501 ss., M. Rotondi, *La protezione civile: riflessioni e proposte*, cit., pp. 105 ss.

<sup>87</sup> M. Rotondi, *La protezione civile: riflessioni e proposte*, cit., pp. 105 ss. Sui potenziali vantaggi di un'organizzazione accentrata e di un'organizzazione decentrata, si veda altresì R. Di Passio, *La protezione civile. Funzione, organizzazione*, cit., pp. 99 ss.

<sup>88</sup> Sul tema si cfr. M. Di Raimondo, *Protezione civile*, cit., pp. 501 ss.

<sup>89</sup> Come ricordato da R. Di Passio, *Competenza e responsabilità degli Enti locali e regionali in materia di protezione civile*, in *Stato e Regione*, 1978, n. 6, pp. 72 ss., le amministrazioni regionali non consideravano la protezione civile in sé bensì come un tassello delle attività svolte sul territorio, riducendo le misure di protezione civile alla predisposizione degli interventi tecnici successivi all'evento.

<sup>90</sup> R. Di Passio, *Competenza e responsabilità degli Enti locali e regionali in materia di protezione civile*, cit., pp. 74 ss. si riferisce ad opere di ripulitura dei letti dei fiumi, di consolidamento delle arginature, scolmatori, defluenze delle acque, rimboschimento, smottamenti, etc.

<sup>91</sup> Sul ruolo delle autonomie territoriali nell'assetto definito dalla l. n. 225/1992, si veda M. Malo, *L'ordinamento della protezione civile*, in M. Malo e F. S. Severi (a cura di), *Il servizio nazionale di protezione civile*, Torino, Giappichelli, pp. 50 ss., Con specifico riferimento alle competenze del Comune e alle attribuzioni del Sindaco, si veda L. Giampaolino, *Il servizio nazionale di protezione civile: commento alla Legge 24 febbraio 1992, n. 225*, cit., pp. 244 ss.

<sup>92</sup> Per una raccolta della legislazione regionale in materia di protezione civile vigente anche successivamente all'approvazione della l. n. 225/1992, si veda V. Pepe, *Il diritto alla protezione civile*, Milano, Giuffrè, 1996, pp. 123 ss.

definendo con sufficiente chiarezza i livelli decisionali<sup>93</sup>. In particolare, come precisato<sup>94</sup>, le Regioni erano tenute ad assicurare lo svolgimento delle attività di protezione civile, approntando le strutture e i mezzi necessari per l'espletamento delle stesse, conformemente ai programmi nazionali e ai programmi regionali di previsione e prevenzione. Da ciò derivava, pertanto, l'assunzione, da parte delle medesime amministrazioni regionali, dell'onere finanziario per l'approntamento dei mezzi necessari a dare esecuzione ai piani.

Sulla distribuzione delle funzioni delle autonomie territoriali definita dalla l. n. 225/1992 è successivamente intervenuto il legislatore delegato con l'approvazione del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, nell'ambito della riforma di ispirazione federalista avviata con la l. 151 marzo 1997, n. 59<sup>95</sup>. La novella aveva significativamente ridefinito l'assetto '*competenziale*', senza tuttavia demolire la sistemica della l. n. 225/1992, trasferendo alle Regioni e agli enti locali la generalità delle funzioni in materia di protezione civile e riservando allo Stato le funzioni dal rilievo nazionale, tassativamente indicate dall'art. 107, co. 1, d.lgs. n. 112/1998. Nell'enucleazione delle stesse non era stata superata la logica della ripartizione di competenze secondo la differenziazione tipologica degli eventi, che, con riferimento alle attività di soccorso, era rimasto l'elemento fondante<sup>96</sup>. Tuttavia, la maggior parte delle funzioni già attribuite agli organi dello Stato dalla l. n. 225/1992 era stata, con la riforma, informata al principio di leale collaborazione, subordinando l'espletamento delle medesime all'acquisizione di un'intesa nella Conferenza unificata, ovvero con le Regioni interessate<sup>97</sup>.

La conformazione del servizio di protezione civile al principio di leale collaborazione per mezzo della novella sembrava porsi in linea di continuità con l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale intorno al tema. Sul punto va difatti osservato che il giudice costituzionale ha nel tempo mutato la lettura

---

<sup>93</sup> F. S. Severi, *L'evoluzione della protezione civile nell'ordinamento italiano*, in M. Malo e F. S. Severi (a cura di), *Il servizio nazionale di protezione civile*, cit., pp. 27-28.

<sup>94</sup> *Ibidem*.

<sup>95</sup> C. Meoli, *La protezione civile*, cit., pp. 2152 ss. Tra i commenti della riforma per quanto attiene al trasferimento di competenze in materia di protezione civile, si cfr. in particolare R. Mayer, *La protezione civile*, in M. Stipo (a cura di), *Il nuovo modello di autonomie territoriali*, Maggioli, 1998, 467 ss.; G. Meloni, *Commento al Capo VIII - Protezione civile (artt. 107- 109) del d. lgs. 112/1998*, in *Lo Stato autonomista (a cura di G. Falcon)*, Il Mulino, Bologna, 1998, 362-369

<sup>96</sup> Come osservato da G. Meloni, *Commento al Capo VIII - Protezione civile (artt. 107- 109) del d. lgs. 112/1998*, cit., 367, con riferimento alle attività di soccorso, la ripartizione delle funzioni segue la straordinarietà o l'ordinarietà della situazione da fronteggiare.

<sup>97</sup> Ai sensi dell'art. 107 d.lgs. n. 112/1998, l'intesa all'interno della Conferenza unificata doveva essere acquisita con riferimento alle attività di indirizzo, promozione e coordinamento delle attività delle amministrazioni che componevano il servizio nazionale (lett. a)), alla determinazione dei criteri di massima *ex art. 8, co. 1, l. n. 225/1992* (lett. d)), alla fissazione di norme generali di sicurezza per le attività industriali, civili e commerciali (lett. e)), alla determinazione degli indirizzi per la predisposizione e attuazione dei programmi di previsioni e prevenzione in relazione alle varie ipotesi di rischio (lett. f), n. 1). L'intesa era invece acquisita direttamente con le Regioni interessate nell'ipotesi di emanazione di ordinanze di protezione civile (lett. c)) e alla predisposizione e attuazione, d'intesa anche con gli enti locali interessati, dei piani di emergenza in caso di eventi calamitosi *ex art. 2, co. 1, lett. c), l. n. 225/1992* (lett. f), n. 2)).



del rapporto centro-periferia con specifico riferimento al tema qui di interesse, adeguandola, presumibilmente, all'evoluzione dell'ordinamento avviata a partire dagli anni '70.

Nella nota sentenza n. 208/1971, il Giudice delle leggi aveva sostenuto che l'esigenza di assicurare un'effettiva unità di indirizzo e di azione non potesse non prevalere su considerazioni di altro ordine, quali il coinvolgimento delle autonomie regionali nei processi decisionali. In specie, la necessità di una massima concentrazione di energie umane e di mezzi materiali non avrebbe potuto dar luogo a 'dosaggi di potere' o complicazioni procedurali<sup>98</sup>. Si è trattato, come osservato, di una decisione della Corte sorretta da un giudizio di valore elaborato a partire da una graduazione tra principi costituzionali<sup>99</sup>, che, tuttavia, nella giurisprudenza successiva non ha condotto ad esiti analoghi. Tenendo in considerazione la giurisprudenza successiva all'entrata in vigore della l. n. 225/1992, se da un lato il Giudice delle leggi ha confermato di considerare non irrazionale il riconoscimento di competenze ad autorità statali di un potere di coordinamento<sup>100</sup>, dall'altro ha progressivamente riconosciuto la centralità degli istituti di leale collaborazione in funzione compensativa dell'assorbimento verso il centro del corpo di competenze<sup>101</sup>. Nello specifico, la Corte ha riconosciuto il principio della incomprimibilità del ruolo riconosciuto alle Regioni nell'ambito dei processi co-decisionali, anche nelle circostanze nelle quali domina la necessità di provvedere urgentemente<sup>102</sup>.

Nella previsione di una quota così considerevole di intese introdotte con la richiamata novella, il legislatore delegato sembrava essersi pertanto mosso in piena continuità con la giurisprudenza costituzionale, persino nel senso di un rafforzamento del punto di arrivo appena richiamato dal giudice. Se difatti nel decreto legislativo era stata prevista l'acquisizione di intese, il giudice costituzionale aveva a

---

<sup>98</sup> Come sostenuto dalla Corte, non vi sarebbe stato alcuno spazio per istituti che avrebbero potuto «ritardare, se non addirittura compromettere, la tempestività e l'efficacia del soccorso, cui tutti devono animosamente cooperare, nell'adempimento di quei "doveri inderogabili di solidarietà... sociale" che l'art. 2 della Costituzione ha solennemente posto a base dell'ordinamento vigente e che non concernono i soli individui, ma incombono del pari sui gruppi organizzati e gli enti di qualsiasi specie». La Corte non ritenne dunque meritevole di censura che la dichiarazione di pubblica calamità e la nomina del Commissario non fossero subordinate ad una previa intesa con la Regione ricorrente. Per un commento a questa pronuncia, si cfr. F. Merusi, *Le catastrofi ripartite*, in *Giur Cost.*, 1971, pp. 2318.

<sup>99</sup> M. Malo, *Protezione civile regionale*, in *Le Regioni*, 1993, n. 4, pp. 1147.

<sup>100</sup> Corte costituzionale sentenza n. 418/1992. Sul punto si vedano i commenti di M. Malo, *Protezione civile regionale*, cit., pp. 1140 ss. e S. Staiano, *Interesse nazionale: non risolte le insufficienze degli 'standard' giudiziari della Corte*, in *Le Regioni*, 1993, n. 4, pp. 1122 ss.

<sup>101</sup> In particolare, come osservato in S. Staiano, *Interesse nazionale: non risolte le insufficienze degli 'standard' giudiziari della Corte*, cit., pp. 1134, è successivamente alla sent. 382/1992 che il principio cooperativo ha trovato rinnovata affermazione

<sup>102</sup> Così nella sentenza n. 127 del 1995, per un commento della quale si rinvia a G.U. Rescigno, *Sviluppi e problemi nuovi in materia di ordinanze di necessità e altre questioni in materia di protezione civile alla luce della sentenza n. 127 del 1995 della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1995, pp. 2185. A conclusioni analoghe perviene altresì la medesima Corte nella sentenza n. 520/1995, opportunamente commentata da G.P. Dolso, *Sul principio cooperativo tra Stato e Regioni in situazioni di "emergenza"*, in *Le Regioni*, 1996, n. 3, pp. 552 ss. Sul tema, si confronti altresì G. P. Dolso, *Emergenza e Regioni*, in *Le Regioni*, 1996, n. 6, pp. 1075 ss.

più riprese orientato le proprie decisioni nella direzione di formule meno intense di collaborazione, ritenendo sufficiente la mera richiesta di pareri<sup>103</sup>.

Nel quadro di tale processo di valorizzazione dei poteri locali, l'insieme delle funzioni amministrative non espressamente indicate nelle disposizioni appena richiamate erano invece state trasferite alle Regioni<sup>104</sup>, alle Province<sup>105</sup> e ai Comuni<sup>106</sup>.

Con riferimento al trasferimento operato in favore delle Regioni, assai diversificate erano le tipologie di funzioni ad esse attribuite<sup>107</sup>, ovverosia esecutive<sup>108</sup>, operative<sup>109</sup>, direttive<sup>110</sup>, ricostruttive<sup>111</sup> e, finanche, innovative<sup>112</sup>. Come si evince da un'attenta lettura dell'articolo, la scelta di fondo del legislatore era stata quella di riconoscere un'assoluta centralità del ruolo regionale nella programmazione di previsione e prevenzione dei rischi<sup>113</sup> e, pertanto, al di fuori dell'emergenza<sup>114</sup>, coerentemente con un'opportuna visione di saldatura di tali attività di protezione civile con le attività di pianificazione

---

<sup>103</sup> Su ciò si veda in particolare il commento di G.P. Dolso, *Sul principio cooperativo tra Stato e Regioni in situazioni di "emergenza"*, cit., pp. 561 ss.

<sup>104</sup> Art. 108, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 112/1998.

<sup>105</sup> Ai sensi dell'art. 108, co. 1, lett. b), d.lgs. n. 112/1998 erano state conferite alle province le funzioni relative all'attuazione delle attività di previsione e di prevenzione dei rischi così come stabilite dai programmi e dai piani regionali (n. 1)), alla predisposizione dei piani provinciali di emergenza sulla base degli indirizzi regionali (n. 2)), alla vigilanza sulla predisposizione dei servizi urgenti da parte delle strutture provinciali di protezione civile da attivare in caso di eventi calamitosi ex art. 2, co. 1, lett. b), l. n. 225/1992 (n. 3)).

<sup>106</sup> Ai sensi dell'art. 108, co. 1, lett. c), d.lgs. n. 112/1998, ai Comuni erano state conferite le funzioni relative a all'attuazione, nel relativo ambito territoriale, delle attività di previsione e degli interventi di prevenzione dei rischi, stabilite dai programmi e piani regionali (n. 1)), all'adozione di tutti i provvedimenti, compresi quelli relativi alla preparazione all'emergenza, necessari ad assicurare i primi soccorsi al verificarsi di eventi calamitosi in ambito comunale (n. 2)), alla predisposizione e alla cura della relativa attuazione dei piani comunali e/o intercomunali di emergenza sulla base degli indirizzi regionali, anche nelle forme associative e di cooperazione previste e, in ambito montano, tramite le comunità montane (n. 3)), all'attivazione dei primi soccorsi alla popolazione e degli interventi urgenti necessari a fronteggiare l'emergenza (n. 4)), alla vigilanza sull'attuazione, da parte delle strutture locali di protezione civile, dei servizi urgenti (n. 5)), all'utilizzo del volontariato di protezione civile a livello comunale e/o intercomunale, sulla base degli indirizzi nazionali e regionali (n. 6)).

<sup>107</sup> Così R. Mayer, *La protezione civile*, in AA.VV., *Commento al D. lgs. n. 112/98: il nuovo modello di autonomie territoriali. Con il coordinamento e un saggio introduttivo di Massimo Stipo*, Maggioli Editore, 1998, pp. 488-489.

<sup>108</sup> Si tratta dell'adeguamento agli indirizzi nazionali nella predisposizione dei programmi di previsione e prevenzione dei rischi (art. 108, co. 1, lett. a), n. 1), d.lgs. n. 112/1998).

<sup>109</sup> Il riferimento è all'attuazione di interventi urgenti nell'ipotesi di crisi determinata dal verificarsi o dall'imminenza di eventi ex art. 2, co. 1, lett. b) l. n. 225/1992 (art. 108, co. 1, lett. a), n. 2), d.lgs. n. 112/1998).

<sup>110</sup> Si intende riferirsi alla definizione di principi direttivi nei confronti delle Province con riferimento ai relativi piani territoriali di emergenza, che le stesse erano tenute a predisporre (art. 108, co. 1, lett. a), n. 3), d.lgs. n. 112/1998).

<sup>111</sup> Trattasi degli interventi da adottare ai fini di un ripristino delle ordinarie condizioni nelle zone colpite da eventi calamitosi (art. 108, co. 1, lett. a), n. 4), d.lgs. n. 112/1998)..

<sup>112</sup> Il riferimento è alle funzioni di spegnimento degli incendi boschivi (art. 108, co. 1, lett. a), n. 5), d.lgs. n. 112/1998), alla dichiarazione dell'esistenza di eccezionale calamità o avversità atmosferica (art. 108, co. 1, lett. a), n. 6), d.lgs. n. 112/1998) e agli interventi per l'organizzazione l'utilizzo del volontariato di protezione civile (art. 108, co. 1, lett. a), n. 7), d.lgs. n. 112/1998).

<sup>113</sup> G. Meloni, *Commento al Capo VIII - Protezione civile (artt. 107- 109) del d. lgs. 112/1998*, in G. Falcon (a cura di), *Lo Stato autonomista Lo stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel DL n. 112 del 1998 di attuazione della Legge Bassanini n. 59 del 1997*, Il Mulino, Bologna, 1998, pp. 366.

<sup>114</sup> Espressione utilizzata in M. Malo, *Protezione civile regionale*, cit., pp. 623.

territoriale e urbanistica, che trovano nelle autonomie territoriali le amministrazioni competenti in materia. Da ciò ne era conseguito chiaramente un incremento dei margini di competenza della Provincia e dei Comuni<sup>115</sup>, con un ridimensionamento significativo del ruolo del Prefetto<sup>116</sup>.

Nel complesso, comunque, la riforma non fu esente del tutto da rilievi critici, in primo luogo di carattere formale. Difatti, in assenza di una puntuale previsione costituzionale della materia nell'elenco *ex art. 117 Cost.*, il legislatore delegato avrebbe dovuto più correttamente trasferire siffatte competenze alla Regione attraverso una delega, avendo diversamente devoluto definitivamente l'intero ambito funzionale, e non specifiche funzioni, assimilando il meccanismo della delega ad una vera e propria attribuzione di competenze<sup>117</sup>.

Sul piano contenutistico, invece, era stato da alcuni osservato che le disposizioni della novella si inserissero asimmetricamente rispetto alla geometria di competenze della l. n. 225/1992, a tal punto che, a titolo esemplificativo, con riferimento alle competenze statali, il legislatore si era limitato a disporre attraverso previsioni generiche, senza una puntuale articolazione delle competenze tra gli organi delle amministrazioni statali<sup>118</sup>. Il corollario di siffatta asimmetria era l'assenza di chiarezza nell'attribuzione di alcune competenze, come nel caso della direzione unitaria dei servizi di emergenza, che, con la novella, era rimasta sospesa in una sorta di limbo<sup>119</sup>.

Ma soprattutto, ad avviso di diverse voci dottrinali, il modello non era risultato ben calibrato sulle esigenze operative di protezione civile, trascurando il *prins* logico della rigida distribuzione di competenze, ovvero sia l'individuazione di uno snodo istituzionale adeguato al fine di mettere in moto l'intero sistema, attivando sia l'ente territorialmente competente, sia il complesso di interventi di sostegno<sup>120</sup>. Tale profilo di problematicità non poteva che configurarsi come l'inevitabile corollario di un metodo scelto dal legislatore, ovvero sia una distribuzione delle competenze secondo una rigida elencazione, presumibilmente inadeguato rispetto all'intrinseca complessità della materia<sup>121</sup>.

---

<sup>115</sup> Come osservato da R. Mayer, *La protezione civile*, cit., pp. 502, essendo il Sindaco il protagonista in trincea, la novella ha significativamente esaltato l'importanza del Comune, specificando con maggiore precisione le funzioni di carattere operativo, dalla l. n. 225/1992 non puntualmente precisate.

<sup>116</sup> Come osservato in G. Meloni, *Commento al Capo VIII - Protezione civile (artt. 107- 109) del d. lgs. 112/1998*, cit., pp. 365, le Regioni e le Province avevano difatti acquisito diverse funzioni in precedenza attribuite ai prefetti ai sensi dell'art. 14, l. n. 225/1992. In specie, con la novella, nell'ipotesi di eventi riguardanti ambiti sovracomunali ma comunque fronteggiabili in via ordinaria, erano divenute le Regioni le autorità competenti ad attuare gli interventi urgenti necessari. Analogamente, l'adozione dei piani provinciali di emergenza, che prima rientravano nella competenza prefettizia, con il d.lgs. n. 112/1998 divennero, come visto, nell'alveo delle competenze delle amministrazioni provinciali. I poteri prefettizi così come riconosciuti dall'art. 14 l. n. 225/1992 venivano dunque confinati alle ipotesi di eventi che richiedevano mezzi e poteri straordinari.

<sup>117</sup> C. Meoli, *La protezione civile*, cit., pp. 2170.

<sup>118</sup> *Ibidem*, pp. 2173.

<sup>119</sup> Su ciò si veda l'elaborazione interpretativa offerta da G. Meloni, *Commento al Capo VIII - Protezione civile (artt. 107- 109) del d. lgs. 112/1998*, cit., pp. 365- 366.

<sup>120</sup> C. Meoli, *La protezione civile*, cit., pp. 2172.

<sup>121</sup> M. Malo, *Protezione civile regionale*, cit., pp. 625 e C. Meoli, *La protezione civile*, cit., pp. 2172.

Prima di esaminare il tema oggetto della trattazione del presente paragrafo, appare certamente opportuno rammentare, nell'evoluzione del rapporto di cui in questa sede si sta proponendo un affresco, che, con la riforma del Titolo V della Costituzione, la protezione civile ha fatto ingresso nell'elenco delle materie di competenza concorrente, sebbene ciò non sia stata una modifica sostanziale dell'assetto di competenze, bensì una conferma di quanto era stato sino a quel momento delineato per via normativa<sup>122</sup>. Se, ad un primo approssimativo sguardo, l'intuizione dottrinale del disconoscimento della protezione civile come una materia sembrava essere smentita da tali previsioni costituzionali<sup>123</sup>, la giurisprudenza costituzionale successiva ha in realtà finito per annoverare la protezione civile tra le c.d. *materie non materie*<sup>124</sup>, ovvero una materia trasversale tale da presentare confini particolarmente mobili. In specie, come messo in luce dal Giudice delle leggi nella recente sentenza n. 246/2019, seppur inserita tra le materie concorrenti, la «*protezione civile*», nell'estesa declinazione elaborata dal legislatore statale<sup>125</sup>, assume un ruolo di competenza statale 'trasversale' tale da limitare l'esercizio di competenze regionali in altri settori, tra cui il «*governo del territorio*». Nell'ambito di siffatto intreccio di competenze, la centralità degli istituti espressione del principio di leale collaborazione, relativamente alla materia qui di interesse, non poteva che essere ribadita nella rinnovata cornice costituzionale.

In tale contesto, i principi di sussidiarietà e di adeguatezza, nell'articolazione delle competenze amministrative orientata a conciliare le necessarie esigenze unitarie e il carattere decentrato e diffuso dell'organizzazione politicentrica di protezione civile<sup>126</sup>, hanno chiaramente guidato anche il legislatore delegato nella più recente opera di riordino e rifinitura dell'assetto organizzativo. Nell'ambito di quest'ultimo, le Regioni, ovvero le Province autonome di Trento e di Bolzano, continuano ad essere investite di una significativa mole di competenze, in parte individuabili nell'elenco non tassativo riportato all'art. 11, co. 1, del Codice<sup>127</sup>. In specie, dal riordino codicistico ne risulta uno spettro di funzioni particolarmente ampio che interessa l'intero ciclo di gestione delle catastrofi, dalle attività di previsione al superamento dell'emergenza<sup>128</sup>, e che include *inter alia* funzioni di indirizzo per la pianificazione degli

---

<sup>122</sup> F. Di Lascio, *La protezione civile nella legislazione successiva alla riforma del titolo V*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, n. 4, pp. 385.

<sup>123</sup> M. Di Raimondo, *Protezione civile*, cit., pp. 509 ss.

<sup>124</sup> A. Candido, *La protezione civile dentro e fuori l'emergenza*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2022, n. 1, pp. 311. Si cfr. il contributo anche per un'ottima ricostruzione della giurisprudenza costituzionale sul tema di rapporto tra Stato e Regioni con riferimento alla materia 'protezione civile'.

<sup>125</sup> Il riferimento è alla definizione che era stata riportata all'interno dell'art. 1 l. n. 225/1992 e, attualmente, dell'art. 1 d.lgs. n. 1/2018.

<sup>126</sup> Corte costituzionale sentenza n. 246/2019.

<sup>127</sup> Trattasi di funzioni finalizzate all'espletamento delle attività di protezione civile ex art. 2 del Codice, che gli enti regionali sono tenuti ad assicurare nell'ambito dell'organizzazione dei propri sistemi regionali di protezione civile, da disciplinare nell'esercizio delle proprie potestà legislative e amministrative.

<sup>128</sup> Risultano annoverabili tra di esse la definizione delle modalità di predisposizione delle attività ex art. 2 del Codice (Art. 11, co. 1, lett a), d.lgs. n. 1/2018), delle modalità per assicurare il concorso dei rispettivi sistemi regionali di protezione civile alle attività di rilievo nazionale (lett. c)) e agli interventi all'estero (lett. l), ovvero delle

enti locali dei rispettivi territori (art. 11, co. 1, lett. b)), ovvero le funzioni organizzative, cui va annoverata la predisposizione delle proprie strutture<sup>129</sup>, della colonna mobile regionale<sup>130</sup>, del volontariato organizzato di protezione civile a livello territoriale<sup>131</sup>, ovvero le funzioni finalizzate a definire le modalità per favorire le attività formative<sup>132</sup>.

A destare particolare interesse è, tuttavia, la funzione riconosciuta dall'art. 11, co. 1, lett. o), ovvero sia l'attribuzione alle province di funzioni in materia di protezione civile e le relative risorse. A partire da tali disposizioni, ovvero da uno sguardo alle leggi regionali attuative approvate a seguito dell'entrata in vigore del Codice<sup>133</sup>, si evince che il novero delle funzioni riconosciute agli enti di area vasta è tutt'altro che marginale, estendendosi dalle attività previsionali e preventive dei rischi a funzioni pianificatorie con riguardo al proprio ambito territoriale, sino ad includere persino attività di vigilanza sulla predisposizione dei servizi urgenti, anche di natura tecnica<sup>134</sup>. In controtendenza rispetto all'evoluzione più recente del ruolo dell'ente locale nell'ordinamento, nella sistematizzazione codicistica, le Province sembrano dunque essere state confermate come una componente particolarmente valorizzata all'interno del Servizio nazionale di protezione civile.

Nonostante il peso attribuito all'ente locale qui richiamato, non può tuttavia non rilevarsi come, diversamente dalle altre componenti del servizio di protezione civile, con riferimento alle Province non vi è alcun riconoscimento dell'autorità di riferimento che sia titolare dell'indirizzo politico in materia. Per meglio dire, ai sensi dell'art. 3, co. 1, il Presidente della Provincia, quale organo monocratico dell'ente locale, non viene annoverato tra le autorità di protezione civile che esercitano le funzioni di indirizzo politico, diversamente dall'organo monocratico al vertice dell'altro ente di area vasta, ovvero sia il Sindaco Metropolitano, seppur in assenza di una *ratio* a sostegno di siffatta differenziazione.

---

modalità per la deliberazione dello stato di emergenza per gli eventi *ex* art. 7, co. 1, lett. b) e per le successive attività (lett. f)), la gestione della sala operativa regionale (lett. d)), lo spegnimento degli incendi boschivi (lett. m)

<sup>129</sup> In particolare, all'ordinamento e all'organizzazione della propria struttura e dei propri uffici si aggiunge la disciplina di procedure e delle modalità di organizzazione delle azioni tecniche, operative e amministrative per provvedere all'approntamento delle strutture e dei mezzi necessari per l'espletamento delle relative attività (Art. 11, co. 1, lett. e, d.lgs. n. 1/2018).

<sup>130</sup> Art. 11, co. 1, lett. h).

<sup>131</sup> La funzione si riferisce, in specie, alla definizione delle misure per l'organizzazione e l'utilizzo del volontariato organizzato di protezione civile e delle relative forme di rappresentanza su base democratica (Art. 11, co. 1, lett. n)).

<sup>132</sup> Il riferimento è alle modalità per favorire le attività formative in materia di previsione, prevenzione e gestione di emergenze, ovvero di sensibilizzazione della materia qui di interesse, con particolare riferimento agli amministratori e operatori locali e agli enti e istituzioni dei sistemi regionali di protezione civile (Art. 11, co. 1, lett. p))

<sup>133</sup> Si veda in particolare la legge regionale della Regione Toscana 25 giugno 2020, n. 45, e la legge regionale della Regione Lombardia 29 dicembre 2021, n. 27.

<sup>134</sup> Si precisa che, avendo a riguardo in considerazione le legge regionale della Regione Lombardia e della Regione Toscana menzionate nella nota precedente, nel primo caso le medesime funzioni attribuite alle province lombarde sono altresì riconosciute alla Città metropolitana di Milano (Art. 6, co. 1, l. r. n. 27/2021). Diversamente, nel caso della Regione Toscana, l'attribuzione delle funzioni provinciali alla Città Metropolitana di Firenze è subordinata alla definizione di un'intesa tra la stessa e l'ente regionale (Cfr. art. 8, co. 3, l. r. n. 45/2020).

Tra gli elementi di maggiore interesse introdotti con il Codice, che attengono ai profili qui trattati dell'organizzazione di protezione civile, rientra il tema degli ambiti territoriali e organizzativi ottimali. Con essi si fa riferimento, ai sensi dell'art. 3, co. 3, d.lgs. n. 1/2018, all'articolazione di base dell'esercizio della funzione di protezione civile a livello territoriale, così come definita dalle Regioni nell'ambito della relativa attività di pianificazione, al fine di garantire l'effettività della funzione assicurandone la continuità sull'intero territorio<sup>135</sup>. Si tratta di un elemento di innovazione che può salutarsi con favore, introdotto presumibilmente a partire dalla consapevolezza di possibili inadeguatezze nell'esercizio delle funzioni di protezione civile ad un livello comunale nelle ipotesi di enti locali dalle dimensioni particolarmente ridotte, ovvero, più in generale, dalla consapevolezza dei benefici di un adeguamento del livello organizzativo al contenuto dell'attività di protezione civile che le pubbliche autorità sono tenute a realizzare, condizionatamente, potenzialmente, alla fisionomia assunta dai rischi che insistono su quel territorio.

Sul punto, come si evince dall'allegato tecnico della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 aprile 2021<sup>136</sup>, il Dipartimento della protezione civile ha sviluppato una metodologia<sup>137</sup>, sulla base di un complesso di variabili<sup>138</sup>, per l'individuazione dei c.d. *contesti territoriali*, ovverosia un insieme di Comuni limitrofi che possono cooperare ai fini della riduzione del rischio, svolgendo unitariamente le relative attività. In base alla direttiva, dunque, le Regioni, nell'individuare tali ambiti, le attività che gli stessi possono svolgere in contesti ordinari ed emergenziali e le relative modalità organizzative, possono riferirsi a tale metodologia, ovvero fare riferimento a metodologie alternative, purché queste ultime non conducano a distorsioni derivanti da possibili sovrapposizioni o duplicazioni funzionali con gli altri livelli dell'azione amministrativa di protezione civile<sup>139</sup>. Qualunque sia la metodologia utilizzata, l'individuazione da parte delle Regioni degli ambiti ottimali è il frutto di una decisione concertata, nella misura in cui la scelta è effettuata con il supporto del Dipartimento della protezione civile e in raccordo con le Prefetture, le Province, le Città Metropolitane e i Comuni e secondo valutazioni di carattere gestionale<sup>140</sup>.

---

<sup>135</sup> Cfr. il combinato disposto tra l'art. 3, co. 3, e l'art. 11, co. 3, d.lgs. n. 1/2018.

<sup>136</sup> Si tratta della direttiva recante "Indirizzi per la predisposizione dei piani di protezione civile ai diversi livelli territoriali"

<sup>137</sup> Si tratta della metodologia elaborata nell'ambito del programma *Protezione civile: verso una governance più forte per la riduzione del rischio* inquadrato nel PON *Governance* 2014-2020.

<sup>138</sup> La metodologia esamina le relazioni esistenti dal punto di vista socio-economico e demografico, con delle verifiche circa la raggiungibilità della popolazione, considerando il sistema dei limiti amministrativi provinciali e delle Città metropolitane, con le zone di allerta, con i bacini idrografici e con le mappe di pericolosità

<sup>139</sup> Dal punto n. 1.1 della direttiva richiamata si evince che le metodologie alternative devono comunque prevedere che: gli ambiti siano individuati all'interno dei confini amministrativi provinciali, salvo diverso indirizzo della Regione; i Comuni che svolgono le attività di protezione civile in forma associata ricadano nel medesimo ambito, salvo un evidente contrasto con gli altri criteri individuati; vi sia contiguità senza soluzione di continuità tra i territori dei Comuni all'interno di ciascun ambito.

<sup>140</sup> La direttiva si riferisce, a titolo esemplificativo, al numero dei Comuni, alla popolazione residente nel contesto, alla capacità di risposta all'emergenza degli enti e delle amministrazioni territoriali

Nonostante i potenziali benefici che potrebbero risultare da un simile adeguamento organizzativo all'esercizio unitario della funzione, l'attuazione di tali previsioni codicistiche sembra tuttavia presentarsi ancora ad uno stato embrionale, dal momento che, dall'analisi della legislazione regionale vigente e dei relativi atti di pianificazione, risulta che solo poche realtà regionali abbiano provveduto ad identificare gli ambiti territoriali e organizzativi omogenei. Tra di essi, si ricorda la Regione Umbria, che ha suddiviso il proprio territorio in nove ambiti territoriali<sup>141</sup>, e la Regione Lombardia, che ha individuato i livelli ottimali di organizzazione delle strutture di protezione civile nelle province lombarde e nella Città metropolitana di Milano<sup>142</sup>.

Chiaramente, la previsione di ambiti territoriali e organizzativi ottimali e il relativo riconoscimento di funzioni da espletare tra le attività di protezione civile opererebbe in deroga alle previsioni di cui all'art. 14, co. 27, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, ovvero dell'art. 12, co. 1, del Codice, per cui lo svolgimento, in ambito comunale, delle attività di pianificazione di protezione civile, ovvero di direzione e coordinamento dei soccorsi, costituisce funzione fondamentale dei Comuni.

In merito, si porta infine all'evidenza che anche il novero di competenze degli enti comunali risulta, a norma dell'art. 12 d.lgs. n. 1/2018, particolarmente ampio, nella misura in cui gli stessi, quali componenti del servizio nazionale, assicurano, anche in forma associata, l'attuazione delle attività di protezione civile, secondo le previsioni pianificatorie di protezione civili *ex art.* 18 del Codice, secondo la legislazione regionale e, chiaramente, in coerenza con le disposizioni del T.U.E.L., provvedendo a: l'attuazione delle attività di prevenzione dei rischi, in particolare, per quanto attiene all'attività di presidio territoriale<sup>143</sup>, l'adozione dei provvedimenti necessari ad assicurare i primi soccorsi, la strutturazione di un assetto organizzativo e procedurale tale da assicurare la prontezza operativa, la predisposizione dei piani comunali di protezione civile, l'attivazione e la direzione dei primi soccorsi e degli altri interventi urgenti necessari, la vigilanza sull'attuazione dei servizi urgenti, l'impiego del volontariato di protezione civile a livello comunale e di ambito. A tale livello territoriale, il Sindaco, quale autorità di protezione civile, è responsabile tra l'altro dell'adozione dei provvedimenti *extra ordinem*, delle attività di informazione alla popolazione, del coordinamento delle attività di assistenza alla popolazione colpita, ovvero della richiesta di intervento sussidiario alla Regione e al Prefetto di altre forze e strutture operative nazionali e regionali, assicurando il costante aggiornamento del flusso informativo con il Prefetto e il Presidente della Giunta Regionale. A ben vedere, pertanto, anche con riferimento all'ente locale più prossimo al cittadino,

---

<sup>141</sup> Gli ambiti territoriali e organizzativi omogenei identificati dalla Regione Umbria sono l'Alto Tevere, l'Eugubino, il Trasimeno, il Perugino, il Folignate, il Tuderte, la Spoleto Valnerina, l'Orvietano, il Ternano.

<sup>142</sup> Art. 5, co. 5, l. r. n. 27/2021.

<sup>143</sup> In base punto 2.4.2., lett. f), dell'allegato tecnico della Direttiva del 30 aprile 2021, per presidio territoriale si intende l'attività di monitoraggio territoriale posta in essere dalle multilivello strutture di protezione civile attraverso l'osservazione dell'insorgenza di fenomeni precursori potenzialmente pericolosi per la pubblica e privata incolumità e dell'evoluzione dei fenomeni in atto.

le funzioni ad esso riconosciute si estendono lungo l'intero ciclo di gestione dei disastri, dalle fasi ordinarie a quelle straordinarie connesse alla gestione dell'evento *ex art. 7* del Codice.

### 3.2.5 - *Il rapporto con la comunità scientifica.*

Coerentemente con quanto in parte già sostenuto in sede di considerazioni preliminari del presente capitolo<sup>144</sup>, risulta sufficientemente pacifico che il dato organizzativo dell'amministrazione dei rischi e delle emergenze non possa non essere condizionato dalla sussistenza di un necessario collegamento con la dimensione tecnico-scientifica<sup>145</sup>. Per meglio dire, affinché la decisione sia informata a ciò, nell'assetto organizzativo dell'amministrazione dei rischi e delle emergenze e, dunque, per ciò che in questo capitolo interessa, nel Servizio nazionale di protezione civile un'integrazione delle amministrazioni portatrici di tale patrimonio conoscitivo all'interno dell'architettura complessiva risulta imprescindibile.

Pur essendo precisato in alcuni casi quali siano nel dettaglio le specifiche amministrazioni interessate da siffatta integrazione, dall'ordinamento di protezione civile si evince il proposito del legislatore di favorire piuttosto l'interlocuzione del Servizio nazionale di protezione civile con la comunità scientifica complessivamente intesa, al fine di favorire l'assimilazione delle conoscenze e dei prodotti delle attività di ricerca e di innovazione nelle attività di protezione civile *ex art. 2* (Art. 19, co. 1, d.lgs. n. 1/2018). Tale interlocuzione si estrinseca in modo pluriforme, ovvero sia attraverso le attività ordinarie e operative condotte in favore delle componenti che includono *inter alia*: il monitoraggio e la sorveglianza degli eventi, lo sviluppo di banche dati, ovvero le altre attività utili nelle diverse fasi del ciclo di gestione dei disastri (art. 19, co. 2, lett. a); le attività di sperimentazione propedeutiche alle attività appena menzionate e la realizzazione di contributi scientifici e relative sintesi (lett. b); la realizzazione di prodotti utili ai fini della gestione dei rischi *ex art. 16* (lett. c)); la collaborazione nella predisposizione dell'attività tecnica di interesse (lett. d)).

Al di là della specifica attività posta in essere, come già specificato nei precedenti paragrafi<sup>146</sup>, l'integrazione in parola passa in primo luogo per l'inclusione delle amministrazioni in parola tra le strutture operative del Servizio nazionale della protezione civile. Segnatamente, tra le strutture operative nazionali rientrano gli enti e gli istituti di ricerca di rilievo nazionale con finalità di protezione civile, l'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia e il Consiglio nazionale delle ricerche (Art. 13, co. 1, lett.

---

<sup>144</sup> *Supra* par. 3.1.

<sup>145</sup> Il rilievo del sapere tecnico-scientifico nell'amministrazione dei rischi e delle emergenze è stato oggetto di recenti riflessioni raccolte nella sezione speciale 'Ruolo e responsabilità dei tecnici nella gestione dei rischi naturali' del fasc. n. 3/2022 della rivista «*Il diritto dell'economia*», con particolare riferimento ai contributi di P. M. Vipiana, *Approccio precauzionale, responsabilità, posizione dei tecnici e "burocrazia difensiva" nella gestione dei rischi naturali*, in *Il diritto dell'economia*, 2022, n. 3, pp. 351 ss. e di R. Ferrara, *Scienza e diritto nella società del rischio: il ruolo della scienza e della tecnica*, in *Il diritto dell'economia*, 2022, n. 3, pp. 359 ss.

<sup>146</sup> In specie, *supra* par. 3.2.3.



c)), il Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente (lett. f)), le strutture preposte alla gestione dei servizi meteorologici a livello nazionale (lett. g)). Il corollario di detta qualificazione è non solo, come noto, la possibilità per le stesse di stipulare delle convenzioni direttamente con le componenti del sistema, ma altresì la relativa inclusione all'interno del Comitato Operativo nazionale della protezione civile.

Chiaramente, dall'instaurazione di un rapporto convenzionale tra la struttura operativa e una componente, come il Dipartimento di protezione civile, il contenuto dell'attività che la prima è tenuta a svolgere con il sostegno finanziario della seconda rimane strumentale alle attività di protezione civile, non configurandosi, pertanto, come una forma di finanziamento per la ricerca in sé. Diversamente da quanto sostenuto nell'ambito di una *querelle* che ha interessato l'INGV da un lato e il Dipartimento di Protezione civile dall'altro, ad avviso di chi scrive, pertanto, dalla strutturazione del rapporto in questi termini non deriverebbe alcuna lesione dell'autonomia scientifica dell'ente, bensì una funzionalizzazione dell'attività finanziata dal Dipartimento alle pubbliche finalità cui quest'ultima struttura è preposta<sup>147</sup>.

All'insieme delle strutture operative specificatamente individuate dal Codice quali ulteriori interlocutori si affiancano altresì i Centri di competenza, ovverosia quei soggetti titolari di una funzione pubblica, che contribuiscono a fornire informazioni, dati, elaborazioni e contributi tecnico scientifici al Servizio nazionale, in relazione alle diverse tipologie di rischio *ex art.* 16 del Codice. I centri di competenza sono individuati con decreto del Capo del Dipartimento della protezione civile<sup>148</sup> tra enti, istituti di ricerca, consorzi e strutture universitarie, sulla base dei principi fissati dal d.P.C.M. del 14 settembre 2012. Più nello specifico, conformemente all'art. 1, co. 2, del D.P.C.M. del 14 settembre 2012, i centri di competenza sono individuati tra: le stesse strutture operative e gli altri soggetti pubblici *ex art.* 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 deputati a svolgere attività, servizi, studi e ricerche in ambiti disciplinari di specifica o esclusiva competenza; i soggetti partecipati da componenti del Servizio nazionale di protezione civile, istituiti con lo scopo di promuovere lo sviluppo tecnologico e l'alta formazione, nell'ipotesi in cui il soggetto medesimo sia a totale partecipazione pubblica, svolga la propria attività prioritariamente in favore del Servizio nazionale di protezione civile e sia soggetto a vigilanza da parte del Dipartimento della protezione civile; Università, Dipartimenti universitari e Centri di ricerca che dispongono di conoscenze tecnico scientifiche esclusive o di privative nell'utilizzo dei diritti intellettuali, dell'ingegno e della ricerca scientifica; infine, residualmente, Università, Dipartimenti universitari, Centri di ricerca, sui quali la Commissione Nazionale per la Previsione e la Prevenzione dei Grandi Rischi esprime il proprio parere di merito tecnico-scientifico, sulla base di una valutazione comparativa,

---

<sup>147</sup> Il riferimento è alle considerazioni espresse in una lettera qui pubblicata dal Direttore dell'INGV e dal Presidente emerito dell'Accademia nazionale dei Lincei e dalla relativa risposta del Capo Dipartimento della Protezione civile, qui pubblicata, relativamente alle previsioni introdotte dall'art. 7, co. 1, d.l. 8 settembre 2021, n. 120, conv. con modificazioni dalla l. 8 novembre 2021, n. 155.

<sup>148</sup> L'elenco dei centri di competenza è definito dal Decreto del Capo Dipartimento del 24 luglio 2013, n. 3152 e integrato dai successivi decreti del 14 aprile 2014, del 26 maggio 2016 e del 19 giugno 2018.

nell'ipotesi in cui il Dipartimento della protezione civile avanzi specifiche esigenze, cui gli altri potenziali centri di competenza appena richiamati non vi possano far fronte<sup>149</sup>. La piena integrazione di simili strutture nel servizio nazionale di protezione civile passa chiaramente attraverso la sottoscrizione di un accordo *ex art.* 15 l. n. 241/1990, ovvero di una specifica convenzione *ex art.* 6 l. 24 febbraio 1992, n. 225, per mezzo dei quali sono definiti i programmi concernenti le attività di produzione e scambio del patrimonio conoscitivo, le modalità di attuazione degli stessi e i reciproci impegni, obblighi e responsabilità<sup>150</sup>.

Il dialogo con la comunità scientifica non prende tuttavia forma solo attraverso siffatte decentrate interlocuzioni diffuse nell'ambito di tale policentrismo tecnico-scientifico, dal momento che l'ordinamento di protezione civile prevede altresì un organo di raccordo che opera da consulente tecnico-scientifico del Dipartimento di protezione civile. Il riferimento è, chiaramente, alla Commissione nazionale per la previsione e la prevenzione dei grandi rischi, che fornisce al Dipartimento pareri di ordine tecnico-scientifico, ovvero proposte per il miglioramento della capacità di valutazione, previsione e prevenzione, in relazione alle tipologie di rischio *ex art.* 16 del Codice. Conformemente alle previsioni del Ministro per la Protezione Civile e le Politiche del mare dell'8 febbraio 2023<sup>151</sup>, la Commissione si propone come una struttura di raccordo nella quale trova composizione il policentrismo dei Centri di Competenza e, più in generale, il pluralismo della comunità scientifica, considerando che la stessa, al di là dell'Ufficio di Presidenza, si articola in otto settori inerenti alle diverse tipologie di rischio<sup>152</sup>, i cui componenti permanenti, nominati tramite d.P.C.M. su proposta del Capo del Dipartimento della protezione civile, sono individuati tra i legali rappresentanti dei Centri di competenza medesimi, ovvero tra esperti di comprovata esperienza in materia<sup>153</sup>.

Dal punto di vista del concreto funzionamento, l'organo collegiale qui di interesse viene riunito previa convocazione del Presidente su richiesta del Capo del Dipartimento, oppure con decisione dell'Ufficio di Presidenza, sentito il Capo del Dipartimento, con preavviso di almeno cinque giorni. Nell'ambito di tale angolo prospettico, un aspetto che assume particolare rilevanza concerne i flussi comunicativi tra la Commissione medesima e il Servizio nazionale di protezione civile. Si tratta di una

---

<sup>149</sup> Ai sensi dell'art. 21, co. 4, d.lgs. n. 1/2018, a partire da una simile pluralità, il Dipartimento della protezione civile coordina l'attività dei centri di competenza attraverso la costituzione, tramite decreto del Capo del Dipartimento, di reti su temi integrati e in una prospettiva multirischio. Tuttavia, non è stata sinora costituita alcuna rete tematica.

<sup>150</sup> Per ulteriori dettagli circa il funzionamento dei centri di competenza, cfr. art. 3 d.P.C.M. del 14 settembre 2012.

<sup>151</sup> Si tratta del decreto adottato ai sensi dell'art. 20 d.lgs. n. 1/2018, disciplinante la composizione, la modalità e il funzionamento della Commissione Nazionale per la previsione e la prevenzione dei grandi rischi.

<sup>152</sup> In specie, si distinguono i seguenti otto settori: sismico; vulcanico; da maremoto; idraulico, idrogeologico, da fenomeni meteorologici e climatici; da incendi boschivi e da deficit idrico; nucleare e radiologico chimico, tecnologico, industriale e da trasporti; ambientale e igienico-sanitario.

<sup>153</sup> I componenti sono stati nominati con Decreto del Ministro per la Protezione Civile e le Politiche del mare del 31 agosto 2023.

questione dalle note di particolare delicatezza, che, come osservato, orbita intorno al tema classico del rapporto tra scienza ed esercizio del potere decisionale e che, ai fini di una corretta amministrazione del rischio, non può che necessitare di una chirurgica definizione dei perimetri di responsabilità e di un quadro di *accountability* trasparente<sup>154</sup>. Peraltro, il tema costituì oggetto di attenzione della Corte di cassazione a seguito di una nota controversia giudiziale nell'ambito dell'accertamento delle responsabilità connesse agli eventi sismici dell'Aquila del 2009, pronunciandosi, sulla base di una ricostruzione del riparto delle competenze tra organo operativo ed organo consultivo, nel senso di un'esclusione di siffatti profili di responsabilità della Commissione, nella misura in cui il flusso informativo tra questa e il Dipartimento di protezione civile non assumeva carattere di comunicazione alla popolazione<sup>155</sup>. Ad avviso del supremo consesso nomofilattico, nell'assetto di riferimento risultava difatti che la competenza in materia di comunicazione spettasse in via esclusiva all'organo tecnico-operativo, ovvero sia il Dipartimento di protezione civile, fermo restando le attribuzioni della Presidenza del Consiglio.

Nell'assetto attuale, invece, la possibilità per la Commissione di dare seguito ad eventuali esigenze di comunicazione non viene del tutto disconosciuta, considerata la possibilità di sintetizzare, per mezzo di un comunicato, le risultanze di una riunione della Commissione medesima, che costituirebbe l'unica forma ufficiale di rappresentazione esterna del parere. Pur tuttavia, l'organo tecnico-operativo mantiene in ciò una centralità, nella misura in cui la sintesi è elaborata per il tramite del Dipartimento ed è subordinata alla richiesta del Capo dello stesso<sup>156</sup>.

In sintesi, dunque, il rapporto tra il Servizio nazionale di protezione civile e la comunità scientifica si compone di interlocuzioni sia decentrate, per mezzo di apposite convenzioni e accordi con le singole strutture, sia centralizzate, nell'ambito di una struttura di raccordo dai lineamenti appena tratteggiati.

Nella costruzione delle interlocuzioni del primo tipo appare inevitabile l'intersecazione del servizio nazionale con altre organizzazioni dall'analoga fisionomia policentrica a rete.

---

<sup>154</sup> M. Simoncini, *When Science Meets Responsibility: The Major Risks Commission and the L'Aquila Earthquake*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2014, Vol. 5, n. 2, pp. 146 ss.

<sup>155</sup> Tra i contributi sul caso in questa sede richiamato, si ricorda *ex multis*: C. Valbonesi, *La colpa trema: il terremoto di L'Aquila e la condanna agli scienziati della Commissione grandi rischi* (Nota a Trib. L'Aquila 22 ottobre 2012), in *La Giustizia penale*, 2013, fasc. 6, pt. 2, pp. 403-414; A. Manna, *Prevedibilità-evitabilità dell'evento o prevedibilità-evitabilità del rischio nei delitti colposi di danno?* (Nota a Trib. L'Aquila 22 ottobre 2012), in *Archivio penale*, 2013, fasc. 3, pp. 1085-1100; C. Valbonesi, *Terremoti colposi e terremoto della colpa. Riflessioni a margine della sentenza "Grandi Rischi"* (Nota a Cass. sez. IV pen. 24 marzo 2016, n. 12478), in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2016, fasc. 3, pp. 1498-1527; A. Marchini, *La responsabilità penale della Commissione Grandi Rischi per gli eventi lesivi causati dal terremoto dell'Aquila* (Nota a Cass. sez. IV pen. 24 marzo 2016, n. 12478), in *Cassazione penale*, 2016, fasc. 12, pp. 4438-4451; A. Leopizzi, *Il processo alla Commissione Grandi Rischi per le vittime del terremoto dell'Aquila: qualche riflessione in tema di responsabilità colposa nell'attività della Protezione civile e delle organizzazioni complesse* (Nota a Cass. sez. IV pen. 19 novembre 2015), in *La Giustizia penale*, 2016, fasc. 8-9, pt. 2, pp. 451-498.

<sup>156</sup> Art. 3, co. 6, D.P.C.M. del 16 Settembre 2020. La regola generale è comunque fissata dal co. 5 del medesimo articolo per il quale le risultanze di ciascuna riunione della Commissione sono sintetizzate in un verbale che viene inviato al Capo del Dipartimento della protezione civile.

Tra di esse, va certamente annoverato il Sistema Nazionale di protezione ambientale, che, analogamente al servizio, si propone come un modello di amministrazione a rete federato e federale<sup>157</sup>. Più nello specifico, il sistema è stato istituito con la l. 28 giugno 2016, n. 132, al fine di far confluire l'ISPRA e le agenzie regionali di protezione ambientale all'interno di un unico sistema di amministrazione reticolare, conciliando le esigenze di coordinamento del governo tecnico-scientifico della materia con gli aspetti legati alla territorialità le informazioni e i dati ambientali di base e locali a disposizione delle agenzie regionali<sup>158</sup>.

L'integrazione tra le due reti di amministrazioni passa in primo luogo attraverso le convenzioni che le componenti del SNPA hanno sottoscritto con la componente statale del servizio nazionale di protezione civile<sup>159</sup>, ovvero con le componenti territoriali. Peraltro, in qualità di struttura operativa e di centro di competenza<sup>160</sup>, il SNPA è oltremodo integrato nel servizio nazionale di protezione civile, essendo membro del comitato operativo di protezione civile<sup>161</sup> e, nella sua componente statale<sup>162</sup>, della Commissione nazionale per la previsione e la prevenzione dei grandi rischi.

Una simile integrazione è peraltro riconosciuta dalla medesima normativa relativa al SNPA e, in specie, dalla stessa legge istitutiva n. 132/2016, che, tra le funzioni che il Sistema è tenuto a svolgere, annovera la partecipazione ai sistemi nazionali e regionali di protezione civile, anche attraverso azioni di integrazione dei sistemi conoscitivi ed erogazione di specifici servizi<sup>163</sup>. Nello specifico, si tratterebbe di un complesso di prestazioni particolarmente ampio ed eterogeneo, che include, *inter alia*, l'erogazione di servizi, informazioni, dati, elaborazioni e contributi tecnico scientifici al servizio nazionale sia in via preventiva che al verificarsi dell'evento in tempo reale, ma anche un supporto operativo al Centro Funzionale Decentrato regionale della protezione civile<sup>164</sup>. Sul punto, tuttavia, non va omissso che, come si evince dal prospetto *ivi* riportato, rispetto ad altre aree prestazionali, le percentuali di componenti del sistema eroganti a pieno i richiamati servizi siano più contenute rispetto alle percentuali relative ad altre categorie di servizi.

---

<sup>157</sup> L'espressione è ripresa dal resoconto R. Stupazzini, *Elementi di 'governance' ambientale tra Stato e Regioni: SNPA un modello a rete federale e federato*, in *Giust.Amm.it*, 2021, fasc. 7.

<sup>158</sup> *Ibidem*.

<sup>159</sup> Tra le componenti del SNPA che hanno sottoscritto una convenzione onerosa con il Dipartimento di protezione civile, si ricorda: l'ISPRA, l'ARPA della Regione Piemonte, l'Arpa-SIMC della Regione Emilia-Romagna. Per una lista completa delle convenzioni onerose e non onerose sottoscritte dal Dipartimento della protezione civile, cfr. [questa pagina](#).

<sup>160</sup> In base all'allegato del Decreto del Capo Dipartimento del 24 luglio 2013, sia l'ISPRA che le agenzie regionali sono annoverate tra i centri di competenza.

<sup>161</sup> Art. 2, co. 1, lett. p), del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 Maggio 2019.

<sup>162</sup> Art. 1, co. 1, lett. d) ed e), d.P.C.M. 27 ottobre 2017.

<sup>163</sup> Art. 3, co. 1, lett. h), l. n. 132/2016.

<sup>164</sup> Per una specifica delle prestazioni, cfr. il documento istruttorio ai fini della determinazione dei LEPTA, approvato con delibera n. 23 del 23 gennaio del 2018.

Un ragionamento di stampo analogo va altresì impostato con riferimento alle strutture preposte alla gestione dei servizi meteorologici, che, ai sensi dell'art. 13, co. 1, lett g), d.lgs. n. 1/2018, si configurano come strutture operative del servizio nazionale di protezione civile. Con riferimento a ciò, appare preliminarmente opportuno chiarire il contenuto di detto servizio, che, in condivisione di recenti letture dottrinali, può identificarsi come quell'attività tecnico-scientifica consistente nell'elaborazione e diffusione di informazioni meteorologiche utili a costituire una base conoscitiva dell'azione dei poteri pubblici o per lo svolgimento di attività private, assicurando l'interesse generale alla sicurezza e incolumità dei cittadini<sup>165</sup>. Da una simile identificazione appare all'evidenza l'intima connessione del servizio meteorologico rispetto alle attività di protezione civile, nel senso di una strumentalità del primo rispetto alle seconde. Non è un caso, dunque, che nell'ambito della sistematizzazione codicistica le strutture di servizi meteorologici, in qualità di strutture operative, siano parte del Comitato operativo di protezione civile e alcune di esse siano annoverate tra i centri di competenza<sup>166</sup>e, infine, membri della Commissione Nazionale per la Previsione e la Prevenzione dei Grandi Rischi<sup>167</sup>.

A ben vedere, l'integrazione delle strutture preposte alla gestione dei servizi meteorologici non sembra porsi nella traiettoria tracciata dal parallelo percorso di riforma che ha interessato il settore. Difatti, considerata la notevole portata pluralista dell'attività di elaborazione dei dati meteorologici e il frazionamento nell'erogazione del servizio, il legislatore ha opportunamente avvertito l'esigenza di ricondurre le attività ad un uniforme coordinamento. A tal fine, con l'art. 1, commi da 549 a 561, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, è stata istituita l'Agenzia nazionale per la meteorologia e climatologia 'ItaliaMeteo', quale agenzia di diritto pubblico ex art. 8 e 9 d.lgs. n. 300/1999, dotata di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia organizzativa, contabile e di bilancia e sottoposta alla vigilanza del Ministro dell'università e della ricerca<sup>168</sup>. Con l'istituzione dell'Agenzia, il legislatore ha dunque ricondotto ad un unico coordinamento unitario le attività in materia di meteorologia e climatologia, distinguendo il servizio meteorologico dotato di «ufficialità» dagli analoghi servizi privi di siffatto carattere<sup>169</sup>. Difatti, l'agenzia costituisce, ai sensi dell'art. 2, co. 2, dello Statuto, il riferimento ufficiale per i dati meteo nazionali, operando in collaborazione con i c.d. «enti meteo» individuati nell'allegato 1 del

---

<sup>165</sup> A. Romeo, *Servizio meteorologico* (voce), in B. G. Mattarella e M. Ramajoli (a cura di), *Enciclopedia del diritto*, Vol. 3: *Funzioni amministrative*, 2022, pp. 1115

<sup>166</sup> In specie, sono qualificati come centri di competenza il Centro Nazionale di Meteorologia e Climatologia Aeronautica, l'Istituto di scienze dell'atmosfera e del clima (ISAC) e l'Istituto di Biometereologia (IBIMET) del CNR e il Servizio METEOMONT svolto dal Comando Unità per la Tutela Forestale, Ambientale e Agroalimentare dell'Arma dei Carabinieri e dal Comando delle Truppe Alpine dell'Esercito Italiano.

<sup>167</sup> Ad esempio, in conformità all'art. 1, punto n. 4, Decreto del Ministro per la Protezione Civile e le Politiche del mare del 31 agosto 2023, la direttrice del centro di competenza ISAC-CNR è stata individuata quale membro per il settore rischio idraulico, idrogeologico, da fenomeni meteorologici e climatici.

<sup>168</sup> Cfr. lo Statuto dell'Agenzia, approvato con d.P.C.M. 24 settembre 2020.

<sup>169</sup> Sul carattere di «ufficialità» e sui i lineamenti dell'Agenzia qui richiamata, ovvero, più in generale, sulla funzione amministrativa avente ad oggetto l'erogazione del servizio meteorologico, si rinvia all'accurata analisi di A. Romeo, *Servizio meteorologico* (voce), cit., pp. 1115 ss.

d.P.C.M. 15 ottobre 2020, n. 186<sup>170</sup>, ovvero sia il complesso di soggetti pubblici e privati senza scopo di lucro che operano nel settore, in qualità di centro di elaborazione e produzione di servizi generali di interesse comune ed organo di coordinamento preposto alla gestione dei dati ufficiali.

Dunque, allo sforzo del legislatore di un rimodellamento dell'organizzazione relativa a siffatta funzione, ovvero di un riconoscimento del carattere di ufficialità ai soli dati provenienti dall'elaborazione di siffatta organizzazione di coordinamento, dovrebbe, per esigenza di coerenza ordinamentale, fare seguito un adeguamento nell'integrazione delle strutture preposte a tale servizio nel servizio nazionale di protezione civile. Per meglio dire, presumibilmente, apparirebbe una scelta maggiormente coerente l'inserimento di rappresentanti dell'agenzia medesima nelle strutture di raccordo del servizio nazionale richiamate, piuttosto che di alcuni degli enti meteo, considerata la scelta del legislatore di privare del carattere di ufficialità i dati provenienti dalle relative elaborazioni<sup>171</sup>.

### 3.2.6 - *Il volontariato di protezione civile*

Un aspetto su cui l'ordinamento di protezione civile, in particolare dalla l. n. 252/1992, si è da sempre contraddistinto va ravvisato nel pieno riconoscimento del rilievo assunto dalla cittadinanza attiva nelle attività qui di interesse. La consapevolezza di tale carattere di rilevanza, ovvero della dinamica vivacità della cittadinanza nell'offrire un apporto solidaristico al verificarsi di fattispecie insolite, ha condotto il legislatore delegato a ribadire tali aspetti, riservando il Capo V del testo normativo alla disciplina della partecipazione dei cittadini e del volontariato organizzato di protezione civile. L'idea sottesa ad una simile nobilitazione della partecipazione alle attività di protezione civile è chiaramente legata alla convinzione che la stessa contribuisca in senso positivo al miglioramento della consapevolezza dei rischi e alla crescita della resilienza delle comunità.

Nel quadro di tale prospettiva, tale partecipazione trova il proprio fondamento giuridico in due principi di carattere costituzionale. Da un lato, il fondamento va rinvenuto nella declinazione in senso orizzontale del principio di sussidiarietà *ex art.* 118, co. 4, Cost., per il quale le autorità, che nell'ordinamento di protezione civile costituiscono le componenti del servizio, favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale<sup>172</sup>. Il

---

<sup>170</sup> Si tratta del Regolamento concernente l'organizzazione dell'Agenzia nazionale per la meteorologia e climatologia denominata «ItaliaMeteo» e misure volte ad agevolare il coordinamento della gestione della materia meteorologia e climatologia.

<sup>171</sup> Per un'accurata analisi dell'Agenzia qui richiamata e, più in generale, della funzione amministrativa avente ad oggetto l'erogazione del servizio meteorologico, si rinvia ad A. Romeo, *Servizio meteorologico* (voce), cit., pp. 1115.

<sup>172</sup> Sul principio di sussidiarietà orizzontale si rimanda *ex multis* a V. Tondi delle Mura, *Principio di sussidiarietà e formazioni sociali: spunti problematici alla luce dei lavori preparatori della Costituzione*, in L. Lippolis (a cura di), *Costituzione e realtà attuale*, 1948-1988, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 277-298; F. Pizzolato, *Note sul principio di sussidiarietà*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1999, pp. 493-516; P. Duret, *Sussidiarietà orizzontale: radici e suggestioni di un principio*, in

riconoscimento di tale principio quale fondamento giuridico della partecipazione alle attività di protezione civile passa attraverso l'identificazione delle stesse come attività di interesse generale. Tale constatazione non deriva esclusivamente da un ragionamento induttivo che muove i suoi passi dalle finalità cui sono preposte le attività di protezione civile e, dunque, dalla possibile qualificazione delle stesse come attività di interesse generale<sup>173</sup>, ma altresì, mantenendo lo sguardo al diritto positivo, dal puntuale inserimento delle attività di protezione civile tra le attività di interesse generale, ai sensi dell'art. 5, co. 1, lett y), d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo Settore).

A fondamento giuridico-costituzionale di tale estensione del perimetro soggettivo del servizio nazionale si pone altresì il principio solidaristico, nella misura in cui l'iniziativa privata preposta alle finalità qui di interesse costituirebbe espressione dei doveri inderogabili di solidarietà *ex* art. 2 Cost. Secondo una simile prospettiva, difatti, le attività di protezione civile svolte dalla cittadinanza esprimono le plurime dimensioni della solidarietà, che, nel suo carattere pluriforme, individua le coordinate del diritto-dovere alla protezione civile<sup>174</sup>.

Il volontariato di protezione civile, quale fenomeno sociale prima ancora che giuridico<sup>175</sup>, le cui origini risalgono ad un'epoca ben più risalente dell'avvenuta maturazione illuministica di un approccio razionale agli eventi catastrofici<sup>176</sup>, prende dunque forma su tali basi costituzionali. Orbene, queste ultime non costituirebbero esclusivamente il fondamento giuridico della partecipazione della cittadinanza alle attività di protezione civile, ma rappresenterebbero altresì, estendendo la prospettiva, il sostrato comune

---

*Jus*, 2000, 95 ss.; G. U. Rescigno, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, 2002, pp. 5-50; A. Albanese, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Diritto pubblico*, 2002, pp. 51-84; V. Cerulli Irelli, *Sussidiarietà (dir. amministrativo)*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXX, Roma, Treccani, 2003, pp. 8 ss.; G. Arena, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, Jovene, 2005, pp. 177-221; F. Giglioni, *Sussidiarietà (dir. amm.)*, in *Diritto Online - Approfondimenti Enciclopedici*, 2018; F. Trimarchi Banfi, *Teoria e pratica della sussidiarietà orizzontale*, in *Diritto Amministrativo*, 2020, pp. 3-34.

<sup>173</sup> Come già ricordato nel testo, ai sensi dell'art. 1, co. 1, d.lgs. n. 1/2018, la funzione di protezione civile è costituita «dall'insieme delle competenze e delle attività volte a tutelare la vita, l'integrità fisica, i beni, gli insediamenti, gli animali e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo».

<sup>174</sup> Così V. Pepe, *La gestione dei rischi nel codice della protezione civile. Brevi note sul sistema italiano e francese*, cit., pp. 227. Per meglio specificare, l'A. sostiene che nel volontariato organizzato si distinguono quattro tipiche dimensioni della solidarietà, ossia una solidarietà intergenerazionale, una solidarietà ambientale, una solidarietà sociale e una solidarietà globale.

<sup>175</sup> In tal senso S. Augusto, G. Bernabei, C. Tommasi, *Il nuovo Codice della Protezione civile: il difficile rapporto tra continuità e innovazione*, cit., pp. 1134.

<sup>176</sup> Così G. Razzano, *Il Codice di protezione civile e il suo decreto correttivo, fra emergenze e rientro nell'ordinario*, cit., pp. 3, che opportunamente osserva che proprio in epoca medioevale si svilupparono una serie di confraternite e associazioni di ispirazione cristiana particolarmente attive e attrezzate per far fronte ad ambiti operativi ricompresi oggi tra le finalità di protezione civile.

che rende consonanti il Codice di protezione civile e il Codice del Terzo settore<sup>177</sup>, pur nella specialità delle disposizioni del primo rispetto al secondo<sup>178</sup>.

In base alle previsioni del Codice di protezione civile, il concorso ad opera dei cittadini allo svolgimento delle attività di protezione civile può avvenire sia attraverso l'adesione al volontariato organizzato operante nel settore, sia, secondo una formula occasionale, in caso di situazioni emergenziali, agendo a titolo personale e responsabilmente per l'esecuzione dei primi interventi immediati riferiti al proprio ambito personale, familiare o, più in generale, di prossimità, in concorso e coordinamento con l'attività delle organizzazioni<sup>179</sup>.

Con riferimento al volontariato organizzato, sullo sfondo del coordinamento normativo tra le previsioni dei due Codici, nel d.lgs. n. 1/2018 viene proposta una definizione della figura del volontario di protezione civile parametrata su quella di «volontario» ex art. 17, co. 2, d.lgs. n. 117/2017<sup>180</sup> e, dunque, qualificandolo come il soggetto che, per sua libera scelta, «svolge l'attività di volontariato in favore della comunità e del bene comune, nell'ambito delle attività di protezione civile di cui all'articolo 2, mettendo a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per acquisire, all'interno delle organizzazioni o delle altre forme di volontariato organizzato di cui al presente Capo [Capo V], la formazione e la preparazione necessaria per concorrere alla promozione di efficaci risposte ai bisogni delle persone e delle comunità beneficiarie della sua azione in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, neanche indiretti, ed esclusivamente per fini di solidarietà, partecipando, con passione e impegno ad una forza libera e organizzata che contribuisce a migliorare la vita di tutti»<sup>181</sup>. Dalle previsioni codicistiche, considerata la collocazione di una simile definizione all'interno delle disposizioni riservate al volontariato organizzato, si potrebbe dedurre che lo *status* di volontario di protezione civile sia riconosciuto esclusivamente ai cittadini che operino all'interno di siffatte organizzazioni e non invece al soggetto che presti occasionalmente il proprio contributo al verificarsi dell'evento, nonostante le disposizioni appena richiamate non siano inequivocabili<sup>182</sup>.

---

<sup>177</sup> *Ibidem*, pp. 62

<sup>178</sup> Ai sensi dell'art. 32, co. 4, d.lgs. n. 1/2018, le disposizioni del citato decreto legislativo si applicano al volontariato organizzato di protezione civile in quanto compatibili con le disposizioni contenute nel presente Capo V del decreto legislativo medesimo, in conformità a quanto previsto dagli articoli 3, 4, comma 2, 32, comma 4, e 41, comma 6, d.lgs. n. 117/2017.

<sup>179</sup> Art. 31, co. 3, d.lgs. n. 1/2018.

<sup>180</sup> Così P. Consorti, L. Gori, E. Rossi, *Diritto del Terzo settore*, Bologna, Il Mulino, 2018, pp. 199.

<sup>181</sup> Art. 32, co. 1, d.lgs. n. 1/2018. Il volontario, ai sensi dell'art. 17, co. 2, d.lgs. n. 117/2017, viene definito come «una persona che, per sua libera scelta, svolge attività in favore della comunità e del bene comune, anche per il tramite di un ente del Terzo settore, mettendo a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per promuovere risposte ai bisogni delle persone e delle comunità beneficiarie della sua azione, in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, neanche indiretti, ed esclusivamente per fini di solidarietà».

<sup>182</sup> A ben vedere, difatti, secondo una lettura estensiva, le previsioni ex art. 32, co. 1, d.lgs. n. 1/2018 potrebbero essere interpretate nel senso che qualificabile come volontario di protezione civile non sia necessariamente chi svolge le attività di protezione civile nell'ambito del volontariato organizzato, bensì chi acquisisca nell'ambito delle



Al di là di tale precisazione definitoria, vengono individuate due ipotesi di partecipazione del volontariato organizzato al servizio nazionale di protezione civile, ovverosia mediante gli enti del Terzo settore e attraverso le altre forme di volontariato organizzato appositamente costituite per il perseguimento, senza scopo di lucro, delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale concorrenti all'esercizio della funzione di protezione civile.

Con riferimento ai primi, essi costituiscono una *species* del *genus* degli enti che operano nel Terzo settore, contraddistinti dalle finalità di protezione civile nelle attività che pongono in essere<sup>183</sup>. Alla luce di ciò, nel novero degli enti del Terzo settore *ex art. 4 d.lgs. n. 117/2017* che partecipano al servizio nazionale sembrerebbero allora essere escluse le imprese sociali, tra cui le cooperative sociali, in quanto le stesse, per essere considerate tali, esercitano in via stabile e principale una o più attività di impresa di interesse generale *ex art. 2 d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112*, tra le quali non figurano le attività di protezione civile.

Tra gli enti del Terzo settore ricompresi *ex lege* vi sono i Gruppi comunali, in deroga alla previsione generale di cui all'*art. 4, co. 2, d.lgs. n. 117/2017* che esclude dagli enti del Terzo settore le amministrazioni pubbliche *ex art. 1, co. 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165*, e gli enti sottoposti a direzione e coordinamento o controllo delle stesse. Trattasi invero di un ente del Terzo settore costituito in forma specifica dal Comune attraverso una deliberazione del Consiglio comunale sulla base di uno schema-tipo definito tramite un'apposita direttiva *ex art. 15 d.lgs. n. 1/2018*<sup>184</sup>. Secondo i principi risultanti dalle previsioni codicistiche, il Comune, mediante i propri uffici, cura la gestione amministrativa del Gruppo comunale e ne è responsabile e all'interno del Gruppo medesimo deve essere individuato un coordinatore operativo dei volontari secondo i principi di democraticità.<sup>185</sup>

Anche con riferimento agli enti del Terzo settore operanti nel settore della protezione civile è riconosciuta la possibilità di costituire le reti associative, ovverosia enti del Terzo settore costituiti in forma di associazione, riconosciuta o non riconosciuta. Tuttavia, diversamente dalla disciplina generale *ex art. 41 d.lgs. n. 117/2017* e dai relativi requisiti maggiormente onerosi, nel settore della protezione civile trovano applicazioni previsioni derogatorie maggiormente favorevoli che agevolano la costruzione

---

stesse la formazione e la preparazione per il concorso necessario alle attività di protezione civile e, dunque, includendo in siffatta qualificazione anche coloro che concorrono in forma occasionale individualmente nell'ipotesi *ex art. 31, co. 3, d.lgs. n. 1/2018*, purché sia appunto integrato siffatto requisito formativo.

<sup>183</sup> S. Augusto, G. Bernabei, C. Tommasi, *Il nuovo Codice della Protezione civile: il difficile rapporto tra continuità e innovazione*, cit., pp. 1135.

<sup>184</sup> Si tratta della direttiva del Ministro per la Protezione Civile e le Politiche del mare del 22 dicembre 2022.

<sup>185</sup> Su tale punto, il Consiglio di Stato, in sede di rilascio del parere del 19 dicembre 2017, n. 2647, ha ritenuto che l'individuazione della figura del coordinatore secondo «*principi di democraticità*» non fosse idonea ad individuare i soggetti più idonei tecnicamente alla gestione del coordinamento dei volontari.

di reti associative<sup>186</sup>. Le altre forme di volontariato organizzato di protezione civile si riferiscono invece ad una categoria residuale, nell'ambito della quale tali soggetti possono essere riconosciuti quali enti del Terzo settore costituiti in forma specifica, in conformità alle previsioni del d.lgs. n. 117/2017.

Indipendentemente dalla forma assunta dal volontariato organizzato, ai fini della partecipazione alle attività di protezione civile è necessaria l'iscrizione all'Elenco nazionale del volontariato di protezione civile, ad integrazione, e non in sostituzione, del Registro unico degli enti del Terzo settore, per quanto concerne questi ultimi. L'elenco, per il quale con direttiva *ex art. 32, co. 6, d.lgs. n. 1/2018* ne vengono disciplinati i requisiti e le procedure ai fini dell'iscrizione, è costituito dall'insieme degli elenchi territoriali delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano e dall'elenco centrale del volontariato di protezione civile, istituito presso il Dipartimento. A siffatto elenco sono tenuti ad iscriversi i soggetti del volontariato organizzato che partecipano alle attività di protezione civile *ex art. 2*, nonché le attività formative e addestrative nelle materie. Lo scopo di tale elenco non è primariamente di verificare la sussistenza dei requisiti organizzativi e strutturali, cui è preposto invece il Registro unico per quanto attiene agli enti del Terzo settore. Piuttosto, tale strumento è finalizzato ad attestare le competenze tecnico-operative richieste, considerata la specificità delle attività in parola, garantendone un indirizzo unitario pur nel rispetto delle peculiarità territoriali<sup>187</sup>.

Con l'approvazione del Codice di protezione civile, il legislatore delegato ha altresì provveduto a riordinare le disposizioni concernenti l'organo di raccordo del volontariato organizzato di protezione civile, ovverosia il Comitato nazionale di protezione civile. Come osservato, l'organo in questione era già previsto dall'art. 12 d.p.r. n. 194/2001, ma, in assenza della specificazione delle modalità di designazione, non fu mai costituito e si provvide ad istituire invece la Consulta nazionale delle organizzazioni di volontariato di protezione civile con d.P.C.M. del 25 gennaio 2008<sup>188</sup>. Secondo le attuali previsioni

---

<sup>186</sup> Mentre la tipologia generale *ex art. 41, co. 1*, richiede ai fini della costituzione della rete associativa l'associazione di un numero non inferiore a 100 enti del Terzo settore, o, in alternativa, almeno 20 fondazioni del Terzo settore, le cui sedi legali o operative siano presenti in almeno cinque Regioni o province autonome e che svolgano attività di coordinamento, tutela, rappresentanza, promozione o supporto degli enti del Terzo settore loro associati e delle relative attività di interesse generale, anche allo scopo di promuoverne e accrescerne la rappresentatività presso i soggetti istituzionali, le reti associative operanti nel settore della protezione civile sono quelle che associano un numero di enti del Terzo settore non inferiore a 20, le cui sedi legali o operative siano presenti in almeno due Regioni o Province autonome e che risultino iscritte nell'Elenco nazionale di cui all'articolo 34. Analogamente, con riferimento alle reti associative nazionali, che, nella previsione generale di cui al comma 2 dell'art. 41, richiedono l'associazione di un numero non inferiore a 500 enti del Terzo settore o, in alternativa, almeno 100 fondazioni del Terzo settore, le cui sedi legali o operative siano presenti in almeno dieci Regioni o province autonome, se operano nel settore della protezione civile le stesse possono costituirsi con l'associazione di un numero non inferiore a 100, le cui sedi legali o operative siano presenti in almeno tre Regioni o province autonome, seppur ai soli fini di quanto previsto dall'art. 96 d.lgs. n. 117/2017. Chiaramente, sia con riferimento alle reti associative che alle reti associative nazionali operanti nel settore di protezione civile, i relativi enti del Terzo settore devono essere iscritti all'Elenco nazionale del volontariato di protezione civile.

<sup>187</sup> S. Augusto, G. Bernabei, C. Tommasi, *Il nuovo Codice della Protezione civile: il difficile rapporto tra continuità e innovazione*, cit., pp. 1135.

<sup>188</sup> *Ibidem*.

codicistiche, il Comitato è l'organo consultivo mediante il quale si realizza un'ulteriore forma di partecipazione del volontariato organizzato al servizio nazionale di protezione civile, nell'ambito del quale trovano rappresentanza, in due distinte Commissioni, i soggetti iscritti nell'elenco centrale e negli elenchi territoriali.

In merito ai profili operativi, il volontariato organizzato di protezione civile è, secondo le previsioni codicistiche, integrato nello svolgimento delle attività di protezione civile nella sua accezione integrale e, dunque, sia con riferimento alle fasi antecedenti che a quelle successive al verificarsi dell'evento. Con riferimento alle prime, ad esempio, il legislatore delegato ha particolarmente valorizzato il ruolo del volontariato organizzato nei processi di pianificazione di protezione civile, sia in relazione alla predisposizione che all'attuazione dei piani, a tal punto che è riconosciuta a questi, secondo forme e modalità da concordare con l'autorità competente, la possibilità di richiedere la copia degli studi e delle ricerche elaborate dai soggetti pubblici in materia di protezione civile, pur nei limiti della l. n. 241/1990 e del d.lgs. n. 33/2013<sup>189</sup>.

L'integrazione del volontariato nei processi di pianificazione appare del tutto ragionevole specialmente se si tiene conto del fatto che, al verificarsi di una situazione di emergenza o nella sua imminenza, il volontariato organizzato presta la propria opera secondo quanto previsto dalla pianificazione medesima e previa richiesta all'autorità amministrativa di protezione civile. Tuttavia, qualora i volontari di protezione civile si trovino sul luogo e siano nell'impossibilità di avvisare le componenti pubbliche, gli stessi possono prestare i primi interventi nell'immediatezza, pur nell'obbligo di dare tempestivamente notizia dei fatti e dell'intervento alle stesse autorità<sup>190</sup>. Il riconoscimento di simili profili di responsabilità, pur nella delicatezza delle prime operazioni immediate, non può che rendere manifesta la visione sottesa alle disposizioni richiamate, che esprime, da un lato, una piena fiducia nei confronti delle capacità tecnico-operative del volontariato organizzato, dall'altro, la consapevolezza dell'imprescindibilità, per il servizio nazionale, del libero apporto dell'autonoma iniziativa della cittadinanza.

### 3.3 - *Le alterazioni 'competenziali' nell'amministrazione delle calamità.*

La complessità dell'impalcatura organizzativa, secondo quanto si evince dall'affresco in questa sede presentato, appare sorretta, *inter alia*, dalla declinazione in senso verticale del principio di sussidiarietà verticale. Più nello specifico, il principio appena richiamato si propone come fonte di condizionamento dell'assetto in base al binomio ordinarietà-straordinarietà dell'attività di protezione civile connessa ai fenomeni qui di interesse.

---

<sup>189</sup> Art. 38, co. 1, d.lgs. n. 1/2018.

<sup>190</sup> Cfr. Art. 41, co. 2, d.lgs. n. 1/2018.

Come era già stato opportunamente osservato, in una condizione precedente al verificarsi di un evento e nell'esercizio del complesso di attività finalizzate alla riduzione del rischio, l'attuazione del principio di sussidiarietà in senso verticale nella direzione discendente appare una scelta necessaria. Segnatamente, è stato ragionevolmente ritenuto che l'allocazione delle funzioni ad un livello di amministrazione privo di un ampio corredo di dati sul territorio e sulle popolazioni, ovvero dell'ordinaria competenza in materia di pianificazione territoriale, apparirebbe una scelta non conforme al principio di buon andamento<sup>191</sup>.

Il ragionamento giunge ad un esito differente, invece, al verificarsi di un evento che assume caratteri emergenziali tali da necessitare un'azione amministrativa straordinaria. In particolare, il riferimento è alle ipotesi di cui all'art. 7, co. 1, lett. b) e c), d.lgs. n. 1/2018, quali emergenze fronteggiabili, pur nelle reciproche diversità, con mezzi e poteri straordinari.

In siffatte ipotesi, gli interessi ordinariamente curati, quali la vita, l'integrità fisica, i beni, gli insediamenti, gli animali e l'ambiente, sono minacciati da una lesione congiunta, che sovente può estendersi a comunità territoriali limitrofe, rischiando di compromettere la pluralità dei profili associati ai diversi interessi, a tal punto da richiedere l'intervento congiunto dei diversi livelli di governo competenti<sup>192</sup>.

Al verificarsi dell'evento emergenziale, si imporrebbe una modalità differente di cura della pluralità di interessi ordinariamente tutelati<sup>193</sup>. A partire dall'intreccio di competenze, dall'interdipendenza delle autorità competenti e dall'esigenza di una maggiore celerità negli interventi di tutela derivanti dalla condizione di necessità prodotta dall'evento emergenziale, si assiste ad un aumento della complessità dell'azione amministrativa<sup>194</sup>. Da siffatti elementi di complessità ne consegue dunque la necessità di idonee forme di coordinamento, che possono condurre ad alterazioni dell'assetto 'competenziale' ordinario, con il ricorso ad organi straordinari.

Prima di esaminare i profili di dettaglio delle ipotesi di alterazione 'competenziale' nell'ambito delle attività di protezione civile, appare opportuno richiamare un ragionamento già espresso in dottrina in merito al rapporto sussistente tra la condizione di emergenza e la sostituzione amministrativa.

Sul punto va difatti opportunamente chiarito che la circostanza emergenziale non costituisce il presupposto unico per la seconda. Più precisamente, come visto, la condizione emergenziale impone una celerità nell'azione amministrativa e la necessità di un adeguato coordinamento nell'interdipendenza tra autorità che dalla circostanza fattuale consegue, ma da ciò non discende l'automatica necessità

---

<sup>191</sup> F. De Leonardis, *Coordinamento e sussidiarietà per l'amministrazione dell'emergenza*, in *Il Foro amministrativo – CdS*, 2005, V. 4, fasc. 10, pp. 3123 ss.

<sup>192</sup> M. Bombardelli, *Gli interventi sostitutivi nelle situazioni di emergenza*, cit., pp. 185-186.

<sup>193</sup> *Ibidem*.

<sup>194</sup> S. D'Antonio, *Organi straordinari e amministrazione dell'emergenza*, in AA.VV., *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, Vol. I, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010, pp. 212.

dell'intervento sostitutivo. Il presupposto, più specifico, della sostituzione andrebbe piuttosto individuato nell'inerzia e, dunque, nella mancanza di un intervento, da intendere non nella mancata adozione di un atto dovuto, bensì, piuttosto, nel mancato compimento di un'attività necessaria per il raggiungimento dei risultati. Per meglio precisare, l'inerzia andrebbe intesa come il mancato rispetto del dovere di amministrare, che si verificherebbe in tutte le ipotesi in cui un'interdipendenza necessaria per il raggiungimento del risultato viene interrotta<sup>195</sup>.

Orbene, ad avviso di chi scrive, coerentemente con le considerazioni espresse nell'ambito dei paragrafi di cui *supra*, piuttosto che trattarsi di un'inerzia in sé, nei casi qui all'attenzione si potrebbe più puntualmente parlare di ipotesi in cui, a seguito di una valutazione, si pervenga alla conclusione che la dotazione dei mezzi a disposizione ad un dato livello di amministrazione non risulti sufficiente al conseguimento degli obiettivi di tutela fissati dalla legge, e che quindi che possa condurre ad una situazione di inerzia. Chiarito ciò, nell'ipotesi riconducibili all'ordinamento di protezione civile, la valutazione circa la sussistenza di una tale condizione di insufficienza, sia che abbia già manifestato la propria concretezza ovvero che sia data per presupposta a seguito di una *summamaria cognitio*, troverebbe la propria collocazione nell'istruttoria che precede la dichiarazione di stato di emergenza *ex art. 7, co. 1, lett. b) e c)*, d.lgs. n. 1/2018.

In merito alle emergenze di cui all'art. 7, co. 1, lett. b), d.lgs. n. 1/2018, le alterazioni '*competenziali*' a seguito delle relative dichiarazioni di stato di emergenza costituiscono un'ipotesi che dipende dalle previsioni contenute nella legislazione regionale in materia. In alcuni casi, difatti, gli ordinamenti regionali riconoscono la possibilità al Presidente della Giunta regionale di emanare, a seguito della dichiarazione richiamata, provvedimenti in deroga alle disposizioni regionali, tra le quali non risultano essere escluse quelle che disciplinano la distribuzione interna di competenze tra le diverse autorità<sup>196</sup>. In casi differenti, invece, siffatto potere *extra ordinem* deve essere esercitato facendo salve, come espressamente disposto, le attribuzioni del Sindaco e delle altre autorità di protezione civile<sup>197</sup>.

Muovendo il baricentro di analisi verso il piano nazionale, nel caso del c.d. stato di mobilitazione *ex art. 23* d.lgs. n. 1/2018 non si assiste ad alcuna alterazione dell'assetto ordinario di competenze. Si tratta difatti di uno strumento 'leggero', che, ispirato al principio di sussidiarietà<sup>198</sup>, consente alle amministrazioni regionali di richiedere al Dipartimento di protezione civile ulteriori risorse e mezzi ad integrazione delle proprie strutture. Ricevuta tale richiesta, insieme all'attestazione del pieno

---

<sup>195</sup> Si tratta di un accurato ragionamento formulato da M. Bombardelli, *Gli interventi sostitutivi nelle situazioni di emergenza*, cit., pp. 187 ss.

<sup>196</sup> Cfr., *inter alia*, art. 21, co. 3, l. r. 29 dicembre 2021, n. 27, della Regione Lombardia, art. 26 legge regionale 25 giugno 2020, n. 45 della Regione Toscana, art. 8, co. 2, lett. a), l. r. 7 febbraio 2005, n. 1, della Regione Emilia-Romagna

<sup>197</sup> Cfr., tra le altre, l'art. 15, co. 3, lett. b), l. r. del 1° gennaio 2022, n. 13, della Regione Veneto e l'art. art. 15, co. 3, lett. a), l. r. 26 Febbraio 2014, n. 2, della Regione Lazio.

<sup>198</sup> G. Razzano, *Il Codice di protezione civile e il suo decreto correttivo, fra emergenze e rientro nell'ordinario*, cit., pp. 14 ss.

dispiegamento delle risorse territoriali disponibili, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del capo del Dipartimento della protezione civile, dispone con decreto la mobilitazione delle strutture del Servizio nazionale di protezione civile a supporto degli enti regionali<sup>199</sup>. Tale istituto, pertanto, pur nella straordinarietà delle risorse mobilitate, non legittima l'esercizio di poteri derogatori o la nomina di commissari straordinari.

Un ragionamento di ordine differente va sviluppato intorno alla deliberazione di stato di emergenza *ex art.* 24 d.lgs. n.1/2018, a partire dalla constatazione del differente presupposto fattuale alla base di tale deliberazione rispetto alla dichiarazione di stato di mobilitazione. Occorre difatti che l'evento presenti i requisiti necessari alla riconduzione della fattispecie nella cornice degli eventi *ex art.* 7, comma 1, lettera c), del medesimo decreto, e, dunque, che si configuri come un'emergenza di rilievo nazionale, che, in ragione dell'intensità o estensione, debba essere fronteggiata con mezzi e poteri straordinari. Al verificarsi di un evento dalla simile portata, il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>200</sup>, delibera lo stato di emergenza di rilievo nazionale, autorizzando l'emanazione delle ordinanze di protezione civile *ex art.* 25 del Codice<sup>201</sup>. Si tratta di un punto nevralgico nella misura in cui con tali atti non solo è possibile provvedere in deroga ad ogni disposizione vigente, seppur nei limiti e modalità indicati nella deliberazione dello stato di emergenza e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea, ma è altresì consentito nominare commissari delegati al fine di coordinare l'attuazione delle medesime ordinanze di protezione civile.

L'istituto commissariale si ascrive alla categoria degli organi straordinari degli enti pubblici<sup>202</sup> e, se la pluralità delle figure di commissari viene ricondotta, pur nelle perplessità sollevate in dottrina, allo schema del controllo sostitutivo<sup>203</sup>, il commissario di protezione civile va identificato in termini differenti, essendo un organo eccezionale dotato di poteri particolari<sup>204</sup>. Da un lato il commissario delegato, analogamente alle altre figure commissariali, esercita poteri sostitutivi e, sovente, nei confronti delle amministrazioni locali, qualora debba provvedere all'approvazione di progetti relativi ad opere finalizzati al superamento dell'emergenza<sup>205</sup>. Dall'altro, analogamente a quanto visto *supra* con riferimento al Presidente della Giunta Regionale a seguito della dichiarazione di stato di emergenza regionale, al commissario sono riconosciuti, con l'atto di nomina, poteri straordinari, che si concretizzano

---

<sup>199</sup> Ai sensi del co. 2 dell'art. 23 d.lgs. n. 1/2018, il coordinamento dell'intervento del Servizio nazionale a supporto delle autorità regionali viene assicurato dal Dipartimento della protezione civile, sulla base della predetta dichiarazione.

<sup>200</sup> La proposta, che può essere avanzata anche dal Presidente della Regione o della Provincia autonoma interessata, è formulata acquisendo con tali autorità l'intesa.

<sup>201</sup> Su tale procedura, si veda meglio *infra* Capitolo III.

<sup>202</sup> G. Berti, L. Tumiatì, *Commissario e commissione straordinaria*, in *Enciclopedia del diritto*, VII, Giuffrè, Milano, 1960, pp. 842.

<sup>203</sup> Così G. Rizza, *Commissario (dir. pubbl.)*. II) *Commissario straordinario*, in *Enc. giu.*, VII, 1988, pp. 1 e G. Berti, L. Tumiatì, *Commissario e commissione straordinaria*, cit., pp. 848.

<sup>204</sup> G. Rizza, *Commissario (dir. pubbl.)*. II) *Commissario straordinario*, cit.

<sup>205</sup> G. Avanzini, *Il commissario straordinario*, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 67.

nell'adozione di provvedimenti in deroga alle norme indicate nell'ordinanza di nomina del Capo del Dipartimento di protezione civile, purché funzionali all'attuazione di quest'ultimo atto e, dunque, al superamento dell'emergenza. L'esercizio di tale potere, legittimato dalla straordinarietà dell'evento e dalla connessa deliberazione di stato di emergenza, considerata siffatta capacità derogatoria, può pertanto incidere sulle norme organizzative vigenti e alterare l'assetto organizzativo ordinario<sup>206</sup>.

Al di là degli aspetti che attengono all'incidenza dei poteri esercitati dai commissari di protezione civile sull'impianto organizzativo, è la nomina del commissario in sé a produrre effetti sul piano delle relazioni organizzative, che costituisce una questione dalla piena rilevanza nell'imputazione degli effetti dell'attività commissariale, da cui conseguono i relativi profili di responsabilità.

Con riferimento alla figura del commissario diversa da quella qui richiamata, tre sono le tesi prevalenti sviluppate dalle elaborazioni dottrinali, ovverosia la tesi che implica la qualificazione del commissario come organo straordinario dell'ente sostituito, quella che identifica il commissario come organo dell'amministrazione che dispone del potere di nomina e, infine, la tesi intermedia che qualifica il commissario come organo straordinario dell'ente sostituito nell'ipotesi di una sostituzione totale e come organo dell'amministrazione dotata del potere di nomina nel caso di una sostituzione parziale<sup>207</sup>.

Relativamente invece all'istituto commissariale *ex art. 25, co. 7, del Codice di Protezione civile*, la comprensione di tali aspetti necessita di un ragionamento differente alla luce delle peculiarità di tale figura. Tra queste, in particolare, a rendere meno agevole l'operazione di imputazione è la previsione contenuta nell'ultimo periodo della norma richiamata, secondo la quale, salvo motivate eccezioni, il commissario delegato è scelto tra i soggetti per cui la legge non prevede alcun compenso per lo svolgimento

---

<sup>206</sup> A titolo esemplificativo, la possibilità di derogare le norme organizzative è stata espressamente prevista nei provvedimenti finalizzati a contrastare l'emergenza causata dalla situazione di deficit idrico, che ha interessato la Regione Umbria (Ordinanza del capo del Dipartimento di protezione civile del 28 luglio 2022, n. 909) e delle Regioni Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte e Veneto (Ordinanza del capo del Dipartimento di protezione civile del 21 luglio 2022, n. 906). In entrambe le ordinanze, difatti, era stata inserita una generale clausola residuale che estendeva la capacità derogatoria dei provvedimenti commissariali anche «*a leggi e disposizioni regionali e provinciali, anche di natura organizzativa, strettamente connesse alle attività previste dalla presente ordinanza*». Ad ogni modo, occorre precisare che la possibile incidenza sull'assetto organizzativo nella gestione delle emergenze non risulta dal solo esercizio dei poteri di ordinanza di protezione civile di cui alla sez. II del Capitolo II, apparendo piuttosto un possibile alterante corollario proprio dell'esercizio del potere di ordinanza complessivamente inteso. Sull'incidenza del potere di ordinanza *extra ordinem* sull'assetto organizzativo, si veda in particolare R. Cavallo Perin, *Il diritto amministrativo e l'emergenza derivante da cause e fattori esterni all'amministrazione*, in AA. VV., *Il diritto amministrativo dell'emergenza. Annuario 2005* (Associazione dei professori di diritto amministrativo), Milano, Giuffrè, 2006, pp. 53 ss. Con particolare riferimento all'alterazione dell'ordine delle competenze determinata dall'esercizio dei poteri di ordinanza del Ministro dell'ambiente dall'art. 8, co. 3, l. 8 luglio 1986, n. 349, e dall'art. 8 l. 3 marzo 1987, n. 59, cfr. R. Ferrara, *Potere di ordinanza fra necessità e legalità: la « storia infinita » delle tutele ambientali "extra ordinem"* (Nota a T.A.R. Cagliari, 30 aprile 2007, n.728, sez. II), in *Foro amm. TAR*, fasc.9, 2007, pag. 2910 ss.

<sup>207</sup> Quest'ultima tesi è stata in particolare sostenuta da G. Berti, L. Tumati, *Commissario e commissione straordinaria*, cit., pp. 846-847. Per una ricostruzione delle tesi qui richiamate, esposte, si veda G. Rizza, *Commissario (dir. pubbl.)*. II) *Commissario straordinario*, cit., pp. 2-3, e, per una trattazione dettagliata della questione, G. Avanzini, *Il commissario straordinario*, cit., pp. 133 ss.

dell'incarico, e, quindi, tra i soggetti titolari dell'incarico politico. In tale ipotesi, dunque, la persona fisica nominata commissario è un organo dell'amministrazione interessata dal commissariamento e da ciò derivano ulteriori difficoltà nella determinazione dell'elemento qualificante l'immedesimazione organica<sup>208</sup>.

Il procedimento di determinazione dell'imputazione degli effetti delle attività del commissario non può tuttavia che partire da un'imprescindibile premessa, ossia che la relazione tra il commissario di protezione civile e il capo del Dipartimento di protezione civile va ricondotta allo schema di relazione tra delegante e delegato. Con la delega, che va individuata nell'ordinanza del capo del dipartimento di protezione civile, vengono trasferite ad un'altra autorità, il commissario appunto, funzioni la cui titolarità rimane in capo al delegante, che preserva una serie di poteri che condizionano l'attività del delegato<sup>209</sup>.

Nel procedimento di determinazione dell'imputazione al Commissario delegato, e dunque ad un organo di Governo, degli effetti dell'attività poste in essere è allora necessario far fede alla delega medesima e considerare, a tal fine, le sole attività che costituiscono espressione dell'oggetto della delega e che sono state realizzate nell'arco temporale individuato dall'ODPC. Chiaramente, ciò si verifica dal momento che la particolare gravità del fenomeno innesca, a partire dalla deliberazione dello stato di emergenza, un'attrazione della competenza a livello centrale, che implica l'esclusione della *legitimitas ad agendum* dell'organo regionale negli aspetti di gestione dell'emergenza specificati nell'ODPC.

In conformità a tale schema logico, si potrebbe al contempo asserire che, diversamente, le funzioni esercitate dal Presidente della Giunta Regionale che costituiscono espressione delle attribuzioni proprie, secondo quanto previsto dall'ordinamento di protezione civile, non potrebbero costituire oggetto di delega da parte delle amministrazioni centrali e, come tali, rimarrebbero imputabili all'organo di governo regionale. Come opportunamente osservato, tuttavia, l'individuazione dei confini circa le attribuzioni dei due organi si configura come un'operazione tutt'altro che lineare, essendo l'oggetto della delega ricondotto ad un concetto giuridico che sovente presenta forti caratteri di indeterminatezza, ovvero la gestione di un'emergenza, cui si riconduce una gamma vasta di attribuzioni e poteri<sup>210</sup>.

### 3.4 La dimensione europea della protezione civile

L'orientamento della prospettiva di analisi circa i profili organizzativi di protezione civile verso la dimensione europea nella quale gli stessi sono inseriti appare un'operazione imprescindibile per una serie

---

<sup>208</sup> G. Avanzini, *Il commissario straordinario*, cit., pp. 142.

<sup>209</sup> Tenendo in considerazione i già richiamati provvedimenti emanati al fine di contrastare l'emergenziale situazione di deficit idrico, ad esempio, le disposizioni di cui all'art. 1 di entrambe le ordinanze, che sottopongono a preventiva approvazione del Capo del Dipartimento della protezione civile il piano degli interventi per il superamento del contesto di criticità del Commissario delegato, costituiscono espressione di una simile relazione organizzativa.

<sup>210</sup> *Ibidem*, pp. 149.



di ragioni. Tra di esse, certamente, rientra l'evoluzione della fisionomia dei rischi che insistono sul territorio europeo. Come recentemente appurato dal Consiglio, difatti, per effetto dei cambiamenti climatici, gli Stati membri e le istituzioni europee dovranno confrontarsi con eventi catastrofici di carattere transfrontaliero, multisettoriali e con effetti a cascata tali da incidere simultaneamente e con maggiore frequenza sulla vita e sulle attività umane dell'Unione<sup>211</sup>. L'indirizzamento dello sguardo analitico nei confronti di tale dimensione trova altresì una giustificazione nella reciproca influenza tra le strutture nazionali e quelle comunitarie, nel quadro di un unico processo di europeizzazione della protezione civile. Segnatamente, come messo in luce in un recente contributo, nell'ambito di siffatta dimensione si assiste ad un bidirezionale processo di influenza tra il livello nazionale e quello europeo tale da sollecitare cambiamenti ad entrambi i livelli<sup>212</sup>. Nonostante ciò, non si ravvisa nella letteratura giuridica un numero così significativo di contributi in materia<sup>213</sup>.

L'affermazione di siffatta dimensione europea di protezione civile costituisce l'esito di un lento processo, non privo di tortuosità, che ha preso forma in assenza di una puntuale base giuridica nella previgente cornice regolatoria.

A seguito di un iniziale sviluppo della cooperazione in materia di protezione civile in senso bilaterale tra gli Stati membri, tra il 1985 e il 1994 venne elaborata, per mezzo di risoluzioni *ad hoc* del Consiglio e degli Stati membri, una serie di preliminari studi e programmi di ricerca al fine di individuare strumenti operativi per la costruzione di una cooperazione in materia<sup>214</sup>. Al di là di ciò, dopo il timido passo in avanti avvenuto con il Trattato di Maastricht e la relativa inclusione delle misure in materia di protezione civile tra le azioni della Comunità ai fini di cui all'art. 2 del Trattato<sup>215</sup> e sotto la spinta del programma d'azione comunitario a favore della protezione civile relativo al biennio 1998-1999<sup>216</sup>, il

---

<sup>211</sup> Consiglio dell'Unione Europea, 24 Febbraio 2022, 6528/22, *Conclusions on civil protection work in view of climate change*.

<sup>212</sup> Si confronti in merito l'utile contributo di C. Morsut e B. Ivar Kruke, *Europeanisation of Civil Protection: The cases of Italy and Norway*, in *International Public Management Review*, Vol. 20, Iss. 1 2020, pp. 23 ss.

<sup>213</sup> Così T. Konstadinides, *Civil Protection Cooperation in EU Law: Is There Room for Solidarity to Wriggle Past?*, in *European Law Journal*, Vol. 19, n. 2, Marzo 2013, pp. 267 ss.

<sup>214</sup> Tra di esse si ricorda la risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri del 25 giugno 1987, del 13 febbraio 1989, del 23 novembre 1990, dell'8 luglio 1991 e del 31 ottobre 1994. Per un'accurata ricostruzione storica, suddivisa per fasi, dell'evoluzione del Meccanismo Unionale di protezione civile, si cfr. C. Morsut, *The EU's Community Mechanism for Civil Protection: Analysing Its Development*, in *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 22 (3), 2014, pp. 144 ss.

<sup>215</sup> Come osservato da S. Villani, *The concept of solidarity within EU disaster response law. A legal assessment*, Bologna: Bononia University Press, 2021, pp. 157-158, tuttavia, le appena richiamate disposizioni di cui all'art. 3, lett. t), del Trattato che istituisce la comunità economica europea, così come modificate dal Trattato di Maastricht, non vennero accompagnate da ulteriori previsioni che specificassero in materia e, pertanto, le sfere di competenza della Comunità sul punto erano rimaste indeterminate.

<sup>216</sup> Decisione 1992/22/CE del Consiglio, del 19 dicembre 1997, che istituisce un programma d'azione comunitario a favore della protezione civile.

Consiglio, sulla base giuridica dell'art. 308 TCE<sup>217</sup> e dell'art. 203 del Trattato istitutivo dell'EURATOM, adottò la Decisione 2001/792/CE, istituendo il Meccanismo Comunitario di Protezione Civile. Tale meccanismo è entrato in vigore nel 2002 ed è consistito in una serie di strumenti che hanno trovato applicazione con la successiva Decisione 2004/277/CE, tra cui il *Monitoring and Information Centre* (MIC) e il *Common Emergency Communication and Information System* (CECIS), che costituivano il cuore operativo del meccanismo<sup>218</sup>. L'attuazione dell'insieme di tali strumenti ha certamente reso possibile lo sviluppo di meccanismi volti a facilitare la cooperazione operativa tra l'Unione e gli Stati Membri nella preparazione e reazione ai disastri<sup>219</sup>. Tuttavia, le profonde limitazioni allo sviluppo dell'attività normativa insite nel diritto primario<sup>220</sup> e le lacune diffuse manifestatesi con l'attivazione degli stessi e il permanere di una mancanza di coordinamento in ragione del generale ricorso a trattati bilaterali piuttosto che agli strumenti comunitari resero i tempi maturi per la riforma della materia.

La comprensione dell'assetto attuale passa attraverso l'esame delle nuove disposizioni del Trattato di Lisbona, attraverso cui un'area di regolazione tradizionalmente appartenente al nucleo centrale della sovranità nazionale ha fatto ingresso nel diritto primario comunitario<sup>221</sup>. In primo luogo, ai sensi dell'art. 6, lett. f), del TFUE, la protezione civile viene, con il Trattato di Lisbona, annoverata tra le competenze parallele dell'Unione, confermando la prassi sviluppatasi sino a quel momento *in subiecta materia*<sup>222</sup>. In ragione di ciò, pertanto, la competenza dell'Unione può limitarsi al solo svolgimento di azioni finalizzate a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri, rimanendo così esclusa la possibilità di sostituirsi alla competenza degli stessi e ogni iniziativa di armonizzazione legislativa. Purtuttavia, come è stato osservato, l'autonomia nazionale in *subiecta materia* risulterebbe comunque condizionata dalla normativa adottata sulla base di altre previsioni del Trattato<sup>223</sup>.

---

<sup>217</sup> Ciò dimostra che, coerentemente con quanto affermato, nonostante le modifiche introdotte con il Trattato di Maastricht, risultava comunque necessario individuare la base giuridica di un intervento in materia di protezione civile nella clausola di flessibilità.

<sup>218</sup> Per un approfondimento circa il funzionamento del MIC, si veda: *Focus sur le Centre d'information et de monitoring de la Commission européenne (MIC)*, in *Humanitaire [En ligne]*, 19 | Été 2008; A. Boin, M. Ekengren, M. Rhinard, *The European Union as Crisis Manager: Patterns and Prospects*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, pp. 30 ss., C. Morsut, *The EU's Community Mechanism for Civil Protection: Analysing Its Development*, cit., pp. 145.

<sup>219</sup> Così M. Gestri, *La risposta alle catastrofi nell'Unione Europea: protezione civile e clausola di solidarietà*, in M. Gestri (a cura di), *Disastri, protezione civile e diritto: nuove prospettive nell'Unione Europea e in ambito penale*, Giuffrè, 2016, pp. 5 ss.

<sup>220</sup> Come messo in luce in *Ibidem*, pp. 11, difatti, in assenza di una puntuale base giuridica, le misure in materia venivano adottate sulla base dell'ex art. 308 TCE (clausola di flessibilità).

<sup>221</sup> La qualificazione del settore della protezione civile in questi termini è stata ripresa da A. Boin, M. Ekengren, M. Rhinard, *The European Union as Crisis Manager: Patterns and Prospects*, cit., pp. 44-45.

<sup>222</sup> M. Gestri, *EU Disaster Response Law: Principles and Instruments*, in A. de Guttry, M. Gestri, G. Venturini (a cura di), *International Disaster Response Law*, The Hague, T.M.C. Asser Press, 2012, pp. 116

<sup>223</sup> Così S. Garben, *Article 196 TFEU*, in M. Kellerbauer, M. Klamert, and J. Tomkin (a cura di), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, New York, Oxford Academic online edn, 2019, pp. 1558. In particolare, l'A. sostiene che, a titolo esemplificativo, le attività poste in essere dai lavoratori operanti nei servizi di protezione civile, come il personale dei vigili del fuoco, sono state ricondotte, dalla giurisprudenza comunitaria, nell'ambito della legislazione concernente la salute e la sicurezza nel luogo di lavoro.

La competenza in parola trova una più dettagliata specificazione nell'art. 196 del TFUE, ai sensi del quale l'Unione incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri al fine di rafforzare l'efficacia dei sistemi di prevenzione e protezione dalle calamità naturali o provocate dall'uomo<sup>224</sup>. Segnatamente, conformemente al par. 1 dell'articolo richiamato, l'azione dell'Unione è finalizzata a sostenere e completare l'azione degli Stati membri ai vari livelli istituzionali concernente la prevenzione dei rischi, la preparazione degli attori dei sistemi di protezione civile e l'intervento al verificarsi dell'evento all'interno dell'Unione, a promuovere una cooperazione operativa rapida ed efficace all'interno dell'Unione tra i servizi di protezione civile nazionali, ovvero a favorire la coerenza delle azioni intraprese a livello internazionale in materia. Orbene, la norma disciplina dunque, *ratione materiae*, sia le calamità naturali, che quelle provocate dall'uomo, anche se la specificazione del concetto è rimessa al diritto derivato, riferendosi, *ratione loci*, pur con le dovute differenze<sup>225</sup>, sia ad eventi verificatisi all'interno dell'Unione, che all'esterno<sup>226</sup>. Un ulteriore elemento che è stato opportunamente salutato con favore attiene alla *ratione temporis*, nella misura in cui il perimetro di azioni in materia associate a tale competenza si estende sia lungo le fasi che precedono l'evento che a quelle successive, riconoscendo maggiori margini di manovra per incrementare la consapevolezza degli Stati Membri sulle misure di prevenzione nel settore della protezione civile<sup>227</sup>.

L'art. 196 TFUE costituisce dunque l'esplicita base giuridica per mezzo della quale è stato edificato un rinnovato sistema di protezione civile, avvenuto con l'adozione della Decisione 2013/1313, che ha istituito il Meccanismo Unionale di protezione civile (MUPC)<sup>228</sup> finalizzato a rafforzare la cooperazione tra l'Unione e gli Stati membri e a facilitarne il coordinamento<sup>229</sup>, sia con riferimento alle azioni di prevenzione e preparazione, che alle azioni di assistenza in risposta alle conseguenze negative di una catastrofe<sup>230</sup>.

---

<sup>224</sup> Come osservato da M. Gestri, *La risposta alle catastrofi nell'Unione Europea: protezione civile e clausola di solidarietà*, cit., pp. 15 uno dei più significativi passi in avanti dell'introduzione di tali disposizioni è stata la previsione di una procedura legislativa ordinaria ai fini della regolazione della materia e il conseguente superamento della necessità di un voto all'unanimità nel Consiglio, dal momento che i provvedimenti in materia erano adottati sulla base della clausola di solidarietà.

<sup>225</sup> Con riferimento alle calamità interne la norma intende l'azione dell'Unione in termini di sostegno e completamento dell'azione degli Stati membri e di promozione di una cooperazione operativa tra i sistemi di protezione civile nazionali, ovvero in termini di promozione di una coerenza tra le azioni intraprese con riferimento all'ambito internazionale.

<sup>226</sup> Così S. Villani, *The concept of solidarity within EU disaster response law. A legal assessment*, cit., pp. 173-174.

<sup>227</sup> *Ibidem*.

<sup>228</sup> In A. Meniconi, *La Protezione Civile europea (parte I): il meccanismo Unionale del 2013*, in *iusinitinere.it*, 20 aprile 2021 è stato ritenuto che la decisione fosse lo strumento più adeguato ad avvicinare i meccanismi nazionali e creare una cooperazione flessibile, senza sfociare nell'istituzione di una rigida struttura europea unificata.

<sup>229</sup> Art. 1, par. 1, Decisione 2013/1313.

<sup>230</sup> Nel complesso, la Decisione 2013/1313 è stata complessivamente accolta con positività dalla dottrina, con particolare riferimento a M. Gestri, *La risposta alle catastrofi nell'Unione Europea: protezione civile e clausola di solidarietà*, cit., pp. 60. In particolare, dall'A. è stato osservato che, pur senza stravolgere i principi informativi del precedente sistema, la misura ha determinato significativi passi in avanti nella cooperazione. Più in generale, secondo l'A., la

Dal punto di vista organizzativo, sono notevoli le attribuzioni riconosciute alla Commissione con riferimento alle diverse fasi richiamate. In merito alle azioni di prevenzione, la Commissione è responsabile *inter alia* del miglioramento delle conoscenze sui rischi di catastrofe e della facilitazione della condizione del patrimonio informativo in materia, del sostegno e della promozione dell'attività di valutazione e mappatura del rischio da parte degli Stati membri, dell'elaborazione e aggiornamento di una panoramica e mappatura intersettoriali dei rischi che espongono l'Unione, etc.<sup>231</sup>. Pur rimanendo in capo agli Stati membri le competenze in materia di elaborazione e perfezionamento delle rispettive pianificazioni della gestione dei rischi con riferimento al relativo ambito territoriale, conformemente all'art. 6 della Decisione, le valutazioni dei rischi a livello nazionale e delle rispettive capacità di gestione dei medesimi sono messe a disposizione della Commissione ogni tre anni e, nel secondo caso, ogni volta che vi siano modifiche di rilievo, favorendo in tal modo un'aggiornata condivisione del patrimonio informativo sui rischi che insistono sul territorio dell'Unione.

Relativamente alle azioni di preparazione, la Commissione si configura come il nucleo intorno al quale orbitano diverse strutture organizzative che compongono il MUPC. In particolare, la Commissione gestisce *inter alia* l'ERCC, ovvero il Centro di coordinamento della risposta alle emergenze che garantisce in qualsiasi momento la capacità operativa, e il CECIS, ossia il sistema comune di comunicazione e di informazione in caso di emergenza, che assicura la comunicazione e lo scambio di informazioni tra l'ERCC e i punti di contatto degli Stati membri<sup>232</sup>.

Al di là di tali strutture di coordinamento e cooperazione, per quanto concerne la dotazione organizzativa del Meccanismo, la soluzione predisposta con la Decisione in esame non sembra riconoscere una piena autonomia nei mezzi a disposizione. Difatti, il meccanismo si compone di una capacità europea di risposta emergenziale (EERC), costituita da un pool volontario di mezzi di risposta preimpegnati degli Stati membri. In merito, pur essendo rimessa alla Commissione la definizione delle tipologie e della quantità dei principali mezzi di risposta necessari per l'EERC, nella forma di obiettivo a cui tendere, ovvero la qualità dei mezzi medesimi, rimane nella piena volontarietà e discrezionalità degli Stati membri l'eventuale identificazione e registrazione degli stessi, permanendo comunque a disposizione per i fini nazionali nell'ipotesi di registrazione nell'EERC. Peraltro, sulla mobilitazione dei mezzi di risposta, richiesti tramite l'ERCC, si pronuncia definitivamente lo stesso Stato membro che ha provveduto alla registrazione. La volontà e la disponibilità degli Stati membri circa il pre-impegno e la

---

decisione sembrerebbe configurare un obbligo di leale collaborazione degli Stati Membri, che determinerebbe un impegno a concorrere alla capacità europea sulla base di una considerazione in buona fede delle proprie possibilità, nonché l'obbligo di motivare un'eventuale decisione diretta a negare l'impiego di mezzi pre-impegnati nell'EERC e, dunque, un obbligo a non negare arbitrariamente la prestazione di assistenza.

<sup>231</sup> Per il completo novero di attribuzioni della Commissione in materia di attività di prevenzione, cfr. art. 5, par. 1, Decisione 2013/1313

<sup>232</sup> Cfr. Art. 7 e 8 della Decisione 2013/1313.

mobilitazione dei mezzi a disposizione costituiscono dunque degli elementi cui il meccanismo non può prescindere<sup>233</sup>.

Ai fini di un parziale superamento dei limiti appena richiamati, con Decisione 420/2019 sono state introdotte nuove previsioni che hanno modificato il precedente assetto. Al di là di limitate modifiche alle disposizioni relative all'EERC, ora denominato «*Pool europeo di protezione civile*»<sup>234</sup>, con l'atto appena richiamato è stato istituito il rescEU, qualificabile come una riserva di mezzi di risposta europea residuale, finalizzata a fornire assistenza nelle situazioni particolarmente pressanti in cui l'insieme delle risorse esistenti a livello nazionali e dei mezzi preimpegnati dagli Stati membri nel pool europeo non siano in grado di assicurare una risposta efficace alle catastrofi. Con riferimento a tali mezzi, è la Commissione a definire attraverso atti di esecuzione le risorse del sistema e a concedere sovvenzioni dirette agli Stati membri che sono intenzionati ad acquistare, affittare o noleggiare le risorse. Queste ultime, conformemente agli atti di esecuzione, sono impiegate dagli Stati membri nella cui disponibilità ricadono e possono essere impiegati per fini nazionali nella sola ipotesi in cui non siano utilizzate o non risultino necessari per le operazioni di risposta nell'ambito del meccanismo unionale. Pur nelle analogie procedurali nella richiesta, dovendo essere quest'ultima inoltrata tramite l'ERCC, il sistema si differenzia dal pool europeo per quanto attiene alla decisione relativa alla loro mobilitazione e smobilitazione, ovvero alle altre decisioni in caso di richieste contrastanti, essendo rimesse alla Commissione, pur in stretto coordinamento con lo Stato membro richiedente e lo Stato nella cui disponibilità ricadono i mezzi. Orbene, pur trattandosi, come visto, di un sistema inserito nel dominio della residualità rispetto al pool europeo, nella gestione di tali risorse la Commissione assume un'indubbia centralità rispetto alla volontà degli Stati membri, coerentemente con la riconducibilità di tali risorse all'Unione e non a questi ultimi<sup>235</sup>.

L'altro asse intorno al quale prende forma la solidarietà comunitaria in materia di protezione civile trova la propria base giuridica nell'art. 222 del TFUE, con la quale, come osservato in dottrina, è stata introdotta un «*soft mutual defence commitment*» per forme non convenzionali di minacce per la sicurezza

---

<sup>233</sup> Per un ulteriore approfondimento circa il funzionamento del Meccanismo, si veda C. Morsut e B.I. Kruke, *The (European) Union civil protection mechanism: a reliable crisis governance tool?*, in L. Walls, M. Revie, T. Bedford (a cura di), *Risk, Reliability and Safety: Innovating Theory and Practice*, CRC Press, 2016, pp. 495 ss. Nell'ambito di tale contributo, è stato in specie riconosciuto che gli interventi normativi comunitari che hanno riformato il settore hanno impattato positivamente su tale aree di regolazione, apportando miglioramenti che hanno irrobustito le basi per un solido governo delle crisi.

<sup>234</sup> Tra le modifiche che hanno interessato l'articolo, ai sensi del par. 2 dello stesso, la Commissione è ora tenuta a monitorare i progressi verso gli obiettivi del dispositivo, di concerto con gli Stati membri. Nell'ipotesi di ravvisate carenze, la Commissione esamina la disponibilità in capo agli Stati membri di mezzi necessari al di fuori del pool, incoraggiando gli stessi a rimediare alle carenze significative, con la possibilità di sostenerli ai sensi dell'articolo 20, dell'articolo 21, paragrafo 1, lettera i), e dell'articolo 21, paragrafo 2 Decisione 2013/1313.

<sup>235</sup> Sul punto, tuttavia, in S. Villani, *The concept of solidarity within EU disaster response law. A legal assessment*, cit., pp. 186-187 è stato ritenuto che il sistema rescEU, pur contribuendo alla strutturazione di un meccanismo di protezione civile sovranazionale, ha rimodellato il ruolo della Commissione e degli Stati membri secondo una forma non pienamente compatibile con le previsioni del Trattato di cui all'art. 6 e 196 del TFUE.

dell'Unione<sup>236</sup>. In specie, la norma, che ha fatto il proprio ingresso nell'ordinamento comunitario con il Trattato di Lisbona, ha introdotto una clausola di solidarietà tale per cui l'Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo e le relative autorità politiche richiedano assistenza tramite l'attivazione di detta clausola. Come osservato, si tratterebbe dunque di una clausola contraddistinta da un intento sovranazionale non riconducibile alla forma di un'obbligazione intergovernativa, come nel caso della clausola di mutua difesa, assumendo la solidarietà una dimensione verticale che interessa congiuntamente gli Stati membri e l'Unione<sup>237</sup>.

La forma assunta dalla clausola è ben lontana, dunque, da assumere la mera fisionomia di un dovere morale, presentandosi piuttosto come un'obbligazione giuridica, che, come risulta più chiaramente dalla Decisione di attuazione 415/2014<sup>238</sup>, ha una triplice implicazione<sup>239</sup>. In primo luogo, l'applicazione della clausola comporta la congiunzione dell'azione di assistenza posta in essere tra Stati membri e l'Unione, con la conseguenza dell'impossibilità per gli stessi di prestare il contributo con solitari interventi di assistenza. Oltre a tale aspetto, chiaramente, l'ulteriore implicazione giuridica della clausola è la sussistenza di un obbligo formale per i singoli Stati di provvedere ad una forma di assistenza. In tal senso, come ritenuto, una simile obbligazione insistente sulla sovranità statale rappresenterebbe un *unicum* nel panorama giuridico internazionale, pur rimanendo ferma la discrezionalità per gli Stati nella definizione delle più appropriate misure di assistenza, coerentemente con la lettura interpretativa che si evince dalle Dichiarazione n. 37 relativa all'articolo 222 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, allegata a quest'ultimo. Da ultimo, l'ulteriore obbligazione che consegue dall'art. 222 TFUE concerne l'obbligo di coordinamento tra gli Stati membri, che, in base alle disposizioni dell'articolo stesso, ovvero alle previsioni della richiamata Decisione di attuazione, deve perfezionarsi per mezzo del Consiglio. In specie, le autorità politiche dello Stato membro interessato presentano la propria richiesta, oltre che al presidente della Commissione europea tramite il ERCC, alla Presidenza del Consiglio ed è quest'ultimo organo, invocata la clausola, ad assicurare il controllo politico e la direzione strategica della risposta dell'Unione, tenendo conto delle competenze della Commissione e dell'Alto Rappresentante<sup>240</sup>. Sul punto, non a caso, è stato ritenuto che il carattere intergovernativo dell'obbligazione sia mitigato dal medesimo quadro

---

<sup>236</sup> T. Konstadinides, *Civil Protection Cooperation in EU Law: Is There Room for Solidarity to Wriggle Past?*, cit., pp. 274.

<sup>237</sup> S. Myrdal, M. Rhinard, *The European Union's solidarity: empty letter or effective tool? An analysis of article 222 of the treaty on the functioning of the European Union*, Occasional papers, 2010, n. 2, Swedish Institute of International Affairs, pp. 6.

<sup>238</sup> Si tratta della decisione adottata in conformità al par. 3 dell'art. 222 TFUE per cui le modalità di attuazione della clausola dovevano essere adottate dal Consiglio, su proposta congiunta della Commissione e dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

<sup>239</sup> S. Villani, *The concept of solidarity within EU disaster response law. A legal assessment*, cit., pp. 214 ss.

<sup>240</sup> Cfr. art. 4 e 5 della Decisione 2014/415.

istituzionale nel quale il coordinamento dell'assistenza prende forma<sup>241</sup>. Nel complesso, comunque, si ritiene che la clausola abbia una natura sussidiaria o che, in ogni caso, costituisca un residuale strumento di carattere complementare<sup>242</sup>.

Intorno a questi due assi trova dunque collocazione la dimensione europea della protezione civile, sulla quale si intende condividere due considerazioni conclusive.

In primo luogo, va certamente riconosciuto che dai lineamenti dell'impianto normativo appena tratteggiati non risulti del tutto chiaro in quali termini debba essere inteso il coordinamento tra gli istituti che derivano tra le due disposizioni. Al verificarsi di una calamità naturale o causata dall'uomo, quale *factor comune ratione temporis*, difatti, non si evincerebbe la ragione per cui lo Stato colpito debba prediligere l'attivazione degli ingranaggi del Meccanismo Unionale di Protezione civile e, in specie, del pool europeo di protezione civile, rimesso alla volontarietà dello Stato membro che ha registrato i mezzi di risposta, piuttosto che l'attivazione della clausola di solidarietà, da cui diversamente conseguirebbe l'obbligo giuridico di assistenza.

Una seconda considerazione conclusiva che si intende condividere attiene più strettamente al dato organizzativo del Meccanismo Unionale. Certamente, con l'istituzione del rescEU un passo in avanti nella costruzione di un'autonoma dotazione organizzativa in capo alle istituzioni comunitarie *in subiecta materia* è stato fatto. Tuttavia, la residualità nell'impiego di tali mezzi e la relativa esiguità mettono in luce la marginalità dell'apporto degli stessi rispetto al potenziale dell'Unione. A ben vedere, però, tali aspetti e la permanenza di un significativo peso in capo agli Stati membri nei processi di mobilitazione di risorse organizzative comuni non possono che configurarsi come il corollario delle previsioni del diritto primario richiamate *supra*, che limitano considerevolmente il perimetro '*competenziale*' dell'Unione in materia.

### 3.5 Prime considerazioni conclusive sui profili organizzativi generali dell'amministrazione delle calamità

Al termine della trattazione avente ad oggetto l'architettura organizzativa costruita nell'ambito dell'ordinamento di protezione civile, sono diverse le considerazioni conclusive cui è possibile pervenire.

Certamente, va in primo luogo osservato che, tenendo conto dell'evoluzione normativa di cui si è tentato di dare evidenza, nell'ambito di tale area di interessi risulta particolarmente evidente come, al differente modo di intendere la funzione di protezione civile abbia diacronicamente fatto seguito un mutamento dell'impianto organizzativo. Pur con le dovute semplificazioni, difatti, si è passati da una concezione di protezione civile prevalentemente intesa come ricostruzione *ex post* evento e dalla connessa

---

<sup>241</sup> Così S. Sur, *Article I-43*, in Burgorgue-Larsen et al (a cura di), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe, Parties I et IV, 'Architecture constitutionnelle', Commentaire article par article*, Tome 1. Bruylant, Bruxelles, 2007, pp. 578 richiamato da M. Gestri, *EU Disaster Response Law: Principles and Instruments*, cit., pp. 115.

<sup>242</sup> F. Erlbacher, *Article 222 TFEU*, in M. Kellerbauer, M. Klamert, and J. Tomkin (a cura di), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, cit., pp. 1694. Si rinvia al contributo anche per ulteriori dettagli circa la procedura ai fini della concreta attivazione della clausola.

attribuzione delle funzioni ad essa associate al Ministro per i lavori pubblici ad una riconduzione della funzione alle attività di soccorso, con la relativa individuazione del nucleo organizzativo nel Ministero dell'Interno. Più recentemente, invece, il modello cui si è attualmente approdati si propone diversamente come un'intelaiatura organizzativa policentrica e diffusa, secondo una logica coerenza rispetto all'integrato modo di intendere la funzione di protezione civile risultante dall'attuale ordinamento di protezione civile. Come visto, tuttavia, un simile processo di adattamento dell'impianto prende forma anche dal punto di vista sincronico, nella misura in cui, come visto, di fronte alla variazione di alcuni caratteri dell'interesse tutelato, in termini di particolare intensità dell'evento interessato, e al relativo aumento della complessità dell'attività amministrativa, la distribuzione di competenze può divenire oggetto di forme di alterazione organizzativa.

La dinamicità associata a siffatto assetto organizzativo, insieme agli ulteriori elementi che nel corso della trattazione sono stati messi in evidenza, sembrerebbe trovare il proprio fondamento nei diversi principi generali dell'ordinamento, alcuni dei quali espressamente richiamati *supra*. Certamente, una colonna portante dell'impianto organizzativo di protezione civile va ravvisata nel principio di sussidiarietà nelle duplici declinazioni richiamate, a partire dal quale si dà seguito alle esigenze di elasticità organizzativa connesse alle attività qui interessate. A ciò si affianca chiaramente il principio di leale collaborazione, per il quale, attraverso i relativi istituti, viene mantenuto, pur nell'ipotesi di accentramento '*competenziale*', un adeguato coinvolgimento delle autonomie territoriali titolari di attribuzioni potenzialmente incise, ovvero il principio solidaristico, dal quale prende forma un'estensione del perimetro soggettivo e delle relative risorse organizzative, sia con il contributo a livello comunitario che con l'apporto della libera iniziativa della cittadinanza.

L'insieme di tali profili costituisce il sostrato comune ai diversi casi di studio verso cui verrà indirizzata la lente di indagine nella seconda parte del lavoro. In specie, tra gli elementi, l'analisi del dato organizzativo relativo alle tre aree di rischio e di emergenza verrà costruita a partire da tale base, avendo cura di esaminare *inter alia* come la relativa intelaiatura organizzativa sia integrata con il Servizio nazionale di protezione civile. Al di là di tale specifico aspetto, l'analisi della dimensione organizzativa nella seconda parte del lavoro sarà altresì finalizzata a comprendere, coerentemente con le considerazioni qui condivise, se, di fronte al mutamento attuale o potenziale di talune componenti del rischio associato ai fenomeni di interesse, si stia assistendo ad un connesso mutamento del dato organizzativo-istituzionale, nel senso di un adeguamento dello stesso alla variazione delle forme di tutela degli interessi coinvolti; in altri termini, dunque, se, alla variazione di talune condizioni, il dato organizzativo sia rimasto immutato o se, piuttosto, sia stato adattato a tali forme di mutamento, ai fini del buon andamento dell'azione amministrativa.



## Parte II

## CAPITOLO IV - IL RISCHIO IDROGEOLOGICO

### 4.1 Considerazioni preliminari intorno al fenomeno del rischio idrogeologico

La scelta di avvicinare la lente di indagine intorno all'area del dissesto idrogeologico è stata mossa in primo luogo dalla portata del fenomeno all'interno del contesto territoriale italiano. Invero, secondo il patrimonio informativo condiviso dall'ISPRA con il suo più recente rapporto sul tema<sup>1</sup>, sono 7.423 i comuni italiani, ossia il 93,9% della totalità, che risultano essere collocati in un'area a rischio per frane, alluvioni e/o erosione costiera. Ragionando in termini di estensione territoriale, una porzione pari al 18,4% del territorio nazionale è classificato a maggiore pericolosità per frane e alluvioni e il 17,9% delle coste basse italiane risulta in erosione. La portata di tali fenomeni è dunque tale da interessare 1,3 milioni di persone, per quanto concerne il rischio frane, e ben 6,8 milioni di abitanti, con riferimento al rischio alluvioni<sup>2</sup>. Peraltro, focalizzando l'attenzione sugli elementi che compongono l'esposizione del rischio, risulta che siano circa 565.000 gli edifici ubicati in aree pericolosità da frana elevata e molto elevata e ben 1,5 milioni quelli ubicati in aree inondabili nello scenario medio. In aggiunta a ciò, ammontano a circa 84.000 le industrie e i servizi ubicati in aree a pericolosità da frana elevata e molto elevata, con una mole di addetti esposti al rischio pari a 220.000, che sale a 640.000 nel caso del pericolo di inondazione.

Si tratta di dati che consentono di comprendere agevolmente le ragioni sottese all'ammontare di risorse destinate negli ultimi tempi a tale settore. Invero, riprendendo i rilievi dell'ultimo rapporto ReNDiS dell'ISPRA<sup>3</sup>, si evince che, negli ultimi anni, siano stati stanziati circa 7 miliardi di euro per un totale di 6.063 interventi per far fronte al fenomeno del dissesto idrogeologico. Potrebbe apparire una cifra considerevole se non fosse che l'ammontare di richieste di finanziamento complessive superano i

---

<sup>1</sup> A. Trigila, C. Iadanza, B. Lastoria, M. Bussetini, A. Barbano, *Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio - Edizione 2021*, ISPRA, Rapporto 356/2021.

<sup>2</sup> Come precisato in *Ibidem*, le Regioni che riportano i valori più elevati di popolazione a rischio frane e alluvioni sono l'Emilia-Romagna, la Toscana, la Campania, il Veneto, la Lombardia e la Liguria.

<sup>3</sup> P. L. Gallozzi et al., *ReNDiS 2020 La difesa del suolo in vent'anni di monitoraggio ISPRA sugli interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico - Edizione 2020*, Rapporti 328/2020. Si precisa che ReNDiS è una piattaforma nazionale creata per monitorare e gestire tutti gli interventi finanziati dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica a partire dal 1999. La piattaforma svolge due ruoli principali: il primo è il monitoraggio degli interventi finanziati, mentre il secondo è la gestione dei dati e delle procedure relative alle richieste di finanziamento presentate dalle Regioni. Il suo scopo principale è migliorare l'efficienza e supportare l'azione dello Stato nella prevenzione del dissesto idrogeologico. In tal senso, dunque, il sistema ReNDiS è preposto a favorire il coordinamento nella fase di pianificazione degli interventi e ad aumentare la visibilità, la partecipazione e il controllo nella fase di attuazione, anche da parte dei cittadini. La piattaforma offre l'accesso a informazioni tecniche, finanziarie e operative sugli interventi, offrendo una panoramica realistica e costantemente aggiornata sulla distribuzione e lo stato di avanzamento delle opere. Siffatte informazioni sono condivise in tempo reale tra tutte le amministrazioni coinvolte nella pianificazione e nell'attuazione di tali interventi.

26 miliardi di euro, che costituirebbe una stima del costo teorico per la messa in sicurezza dell'intero territorio nazionale.

Al di là della portata dei fenomeni di dissesto che questi dati portano all'evidenza, c'è anche un'ulteriore ragione che ha condotto a scegliere siffatta area di rischio naturale, che attiene ai fattori che sono all'origine degli stessi<sup>4</sup>. Certamente tra di essi, un forte condizionamento deriva dai fattori antropici, nell'ambito dei quali vanno considerate le rilevanti trasformazioni del territorio, gli effetti indotti dalle infrastrutture e dagli insediamenti sul regime idraulico e idrogeologico, nonché dalle modifiche dirette del regime idraulico<sup>5</sup>, ma anche gli effetti indotti dall'abbandono delle opere di stabilizzazione dei pendii, dalle tecniche agricole improprie e dalle modifiche della copertura vegetale, ovvero gli effetti degli incendi della vegetazione; un insieme di aspetti, dunque, rispetto ai quali la costruzione di una cornice regolatoria può chiaramente contribuire nel senso di una conformazione delle attività agli stessi ricondotte ai fini di una riduzione del rischio.

Al di là di tali fattori, la scelta di approfondire quest'area fenomenologica è altresì dipesa dal fatto che tra i diversi fattori alla base del rischio idrogeologico vi sia la dimensione climatica, in qualità di fattore che condiziona il comportamento delle rocce, nonché gli eventi meteo-climatici, come le piogge, che rappresentano le principali cause di alcuni pericoli di origine esogena, quali il pericolo di erosione, di inondazione e di frana<sup>6</sup>. Rispetto a ciò si ravviserebbe una nutrita consapevolezza sul piano nazionale, considerato che il tema dei rischi idrogeologici costituisce un'area rispetto alla quale è stato prefigurato un percorso strategico di azioni nell'ambito della Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici, di cui *supra*<sup>7</sup>. In specie, è stata evidenziata la necessità di predisporre un sistema articolato di azioni sinergiche di previsione e prevenzione che limiti, per quanto possibile, le azioni emergenziali e di ripristino a quelle utili per la riduzione progressiva del rischio. A tal fine, è stato ritenuto indispensabile

---

<sup>4</sup> Si puntualizza che le constatazioni che seguono sono state riprese da G. Gisotti, *Il dissesto idrogeologico. Previsione, prevenzione e mitigazione del rischio*, Dario Flaccovio Editore, 2012, pp. 51 ss., che chiaramente non costituisce un contributo di ordine giuridico, bensì un volume manualistico che offre una trattazione dell'argomento prevalentemente dalla prospettiva tecnico-geologica.

<sup>5</sup> Come precisato in *Ibidem*, pp. 68 ss., in tal senso, ad esempio, vanno identificati i laghetti collinari, i serbatoi, le traverse fluviali, le opere di presa, le opere di restituzioni, i grandi trasporti d'acqua, gli interventi sulle acque sotterranee, l'irrigidimento del sistema idrografico.

<sup>6</sup> Secondo quanto risulta dalla recente analisi del Centro Euro-Mediterraneo sui Cambiamenti Climatici (CMCC) D. Spano, V. Mereu, V. Bacciu, S. Marra, A. Trabucco, M. Adinolfi, G. Barbato, F. Bosello, M. Breil, M. V. Chiriaco, G. Coppini, A. Essenfelder, G. Galluccio, T. Lovato, S. Marzi, S. Masina, P. Mercogliano, J. Mysiak, S. Noce, J. Pal, A. Reder, G. Rianna, A. Rizzo, M. Santini, E. Sini, A. Staccione, V. Villani, M. Zavatarelli, *Analisi del rischio. I cambiamenti climatici in Italia*, 2020, DOI: 10.25424/CMCC/ANALISI\_DEL\_RISCHIO, nell'ambito della quale sono stati esaminati gli scenari di cambiamento climatico attesi per l'Italia e quali rischi gli stessi possano determinare, l'acuirsi del fenomeno dello scioglimento di neve, ghiaccio e permafrost renderà le aree delle zone alpine e appenniniche maggiormente interessate da variazioni in magnitudo e stagionalità dei fenomeni di dissesto idrogeologico. Inoltre, l'aumento atteso di precipitazioni intense contribuirà all'ulteriore crescita del rischio idraulico per i piccoli bacini e aumenterà il rischio associato a fenomeni franosi superficiali nelle aree con suoli con maggior permeabilità.

<sup>7</sup> Cfr. par. 2.1 del Cap. II.

lo sviluppo di una moderna cultura della prevenzione che favorisca la pianificazione e la gestione integrata del territorio e delle risorse, nonché una mitigazione del rischio coordinata sulle diverse scale geografiche, temporali e organizzative<sup>8</sup>.

A partire dalla constatazione circa i processi di mutamento della dimensione climatica che rendono tali fenomeni suscettibili di una potenziale evoluzione nel tempo, il settore *de quo* costituirebbe pertanto un terreno di osservazione privilegiato sul quale sviluppare un'indagine in continuità con le riflessioni avanzate nella I parte di questo lavoro.

#### 4.1.1 *Sulle nozioni di suolo, difesa del suolo e dissesto idrogeologico*

L'approccio alle problematiche connesse a tali fenomeni risulta particolarmente complesso sia dal punto di vista teorico sia da quello pratico, connettendosi ad una pluralità di profili di estrema rilevanza riconducibili al difficile rapporto tra uomo, ambiente e territorio<sup>9</sup>. A partire da una tale complessità, risulta allora prioritariamente necessario condividere talune delucidazioni intorno ai principali concetti che verranno richiamati nel corso dell'analisi.

In tal senso, si precisa preliminarmente che la matrice ambientale qui di interesse è il suolo, che, prendendo in prestito il lessico dalla letteratura geologica, può definirsi come quel corpo dinamico naturale che costituisce la parte superficiale della crosta terrestre che è interessato di norma dagli apparati radicali, al di sotto del quale si trova il sottosuolo, ossia la roccia, sciolta oppure lapidea, dalla quale il suolo stesso si è originato; se inteso nelle sue interazioni con l'ambiente antropico, il binomio suolo/sottosuolo va inteso come lo spazio fisico indispensabile all'impianto e allo sviluppo delle attività umane<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Tra le diverse azioni di adattamento cui viene fatto riferimento in S. Castellari, S. Venturini, F. Giordano, A. Ballarin Denti, A. Bigano, M. Bindi, F. Bosello, L. Carrera, M. V. Chiriaco, R. Danovaro, F. Desiato, A. Filpa, S. Fusani, M. Gatto, D. Gaudioso, O. Giovanardi, C. Giupponi, S. Gualdi, F. Guzzetti, M. Lapi, A. Luise, G. Marino, J. Mysiak, A. Montanari, D. Pasella, L. Pierantonelli, A. Ricchiuti, R. Rudari, C. Sabbioni, M. Sciortino, L. Sinisi, R. Valentini, P. Viaroli, M. Vurro, M. Zavatarelli, *Elementi per una Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici*, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Roma, 2014, si ricordano: l'intensificazione delle attività di monitoraggio e previsione attuate a diverse scale temporali e geografiche; il miglioramento delle capacità predittive delle foranti meteorologiche e climatiche dei diversi fenomeni; il potenziamento della vigilanza e del presidio; il rafforzamento del Sistema di allertamento per il rischio idrogeologico e idraulico; la promozione di un coordinamento integrato tra le politiche territoriali, paesaggistiche, urbanistiche, ambientali, agricole, energetiche, industriali e dei trasporti nei diversi livelli di governo; il rafforzamento del controllo del territorio; il raggiungimento di un accordo di ordine nuovo sui riferimenti utilizzati nella progettazione delle opere di difesa che tenga conto del contesto non stazionario in ragione delle variazioni climatiche e ambientali.

<sup>9</sup> Così R. Dipace, *Le forme di tutela dal dissesto idrogeologico fra programmazione, pianificazione e gestione delle emergenze*, in *Diritto agroalimentare*, 2017, n. 2, pp. 226.

<sup>10</sup> G. Gisotti, *Il dissesto idrogeologico. Previsione, prevenzione e mitigazione del rischio*, cit., pp. 19 ss.

Rispetto a tale matrice, allora, occorre interrogarsi sul concetto di «*difesa del suolo*». Una prima sistematizzazione del concetto è avvenuta con la stesura dei rapporti ad opera della Commissione De Marchi, ovvero una commissione interministeriale istituita, a norma dell'art. 14 l. 27 luglio 1967, n. 632, con il compito, tra l'altro, di esaminare i problemi tecnici, economici, amministrativi e legislativi al fine di proseguire ed intensificare gli interventi necessari per la sistemazione idraulica e di difesa del suolo, sulla base di una completa e aggiornata programmazione<sup>11</sup>. Sul punto veniva osservato che il concetto, che nel frattempo era entrato nel diritto positivo<sup>12</sup>, fosse sovente richiamato per riferirsi a problemi diversi e che la complessità della materia desse luogo ad equivocità. Al fine di fugare le perplessità da ciò derivanti, veniva pertanto proposta una prima definizione unitaria, identificando la difesa del suolo come ogni attività di conservazione dinamica del suolo, considerato nella sua costante evoluzione per ragioni di natura fisica e antropica, nonché come ogni attività di preservazione e salvaguardia dello stesso, della relativa attitudine alla produzione e delle installazioni che vi insistono, da cause straordinarie di aggressione dovute alle acque meteoriche, fluviali e marine o di altri fattori meteorici. Rispetto a ciò, allora, il fenomeno del dissesto idrogeologico veniva identificato nell'insieme di processi che vanno dalle erosioni contenute e lente a quelle che assumono le forme più consistenti della degradazione superficiale e sotto-superficiale dei versanti, fino alle forme imponenti e gravi delle frane; processi ai quali è associata una pluralità di fenomeni geologici, tra cui le erosioni, le frane, le alluvioni, le valanghe, la subsidenza, etc.

Volgendo lo sguardo al dato normativo vigente, le nozioni di suolo, di difesa del suolo e di dissesto idrogeologico sono contenute all'interno delle disposizioni codicistiche di cui al d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. A norma dell'art. 54, co. 1, lett. u), per «*difesa del suolo*» si intende quel complesso di azioni e attività riferibili alla tutela e salvaguardia del territorio, dei fiumi, dei canali e collettori, degli specchi lacuali, delle lagune, della fascia costiera, delle acque sotterranee, nonché del territorio a questi connessi, aventi le finalità di ridurre il rischio idraulico, di stabilizzare i fenomeni di dissesto geologico, di ottimizzare l'utilizzo e la gestione del patrimonio idrico e di valorizzare le caratteristiche ambientali e paesaggistiche collegate<sup>13</sup>. Come criticamente osservato, il legislatore delegato avrebbe dunque optato per una nozione

---

<sup>11</sup> I membri della Commissione vennero nominati con decreto congiunto del 15 novembre 1967 dei Ministri dei lavori pubblici e dell'agricoltura e foreste, sentiti i presidenti dei rispettivi Consigli Superiori, tra soggetti qualificati nei campi della tecnica idraulica, della idrometeorologia, della geologia, delle discipline agronomiche, forestali, economiche e giuridico-amministrative, includendo, non solo docenti universitari e alti funzionari delle due amministrazioni ministeriali, ma anche i rappresentanti di tutte le altre Amministrazioni statali interessate ai problemi della difesa idraulica e del suolo, nonché i rappresentanti delle Regioni a statuto speciale.

<sup>12</sup> In particolare, come specificato nel I Volume degli atti della Commissione De Marchi, il riferimento è alla l. 27 luglio 1967, n. 632.

<sup>13</sup> E. Buoso, *La difesa del suolo*, in P. Dell'Anno, E. Picozza (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente - Tutele parallele. Norme processuali*, Padova, CEDAM, 2015, pp. 571, si interroga se l'alternanza tra i termini «*difesa*» e «*tutela*» sia derivante da una scelta stilistica o se rimandi a concetti diversi. Ad avviso dell'A., sembrerebbe convincente la tesi che individua nella difesa gli interventi volti a far fronte ad eventi naturali già verificatisi, o comunque in atto, e nella tutela una più ampia opera di prevenzione e cura.

senza provvedere ad una delimitazione unitaria dell'oggetto; si tratterebbe piuttosto di un oggetto oltremodo composito e variegato, facente riferimento ad una serie di attività concernenti la realizzazione di opere ed interventi differenti, il cui intreccio è chiaramente condizionato dall'evoluzione negli usi del territorio in ragione dei processi di sviluppo antropico ed economico<sup>14</sup>.

Si tratta pertanto di una nozione estesa anche in ragione della qualificazione del concetto di suolo. Invero, se da una prospettiva tecnico scientifica viene definito come lo strato più superficiale della crosta terrestre situato tra il substrato roccioso e la superficie, dal punto di vista normativo, seppur ai soli fini dell'applicazione della Parte Terza del Codice, l'accezione del termine comprenderebbe anche il territorio, il sottosuolo, gli abitati e le opere infrastrutturali<sup>15</sup>. Da ciò deriva pertanto la moltiplicazione delle interferenze della disciplina *de quo* con le ulteriori discipline che interessano il territorio<sup>16</sup>. A ben osservare, si tratta comunque di una nozione che si pone in coerente continuità con la visione espressa a più riprese dalla Corte costituzionale, per cui la difesa del suolo, piuttosto che configurarsi come una materia, si identificherebbe come un obiettivo da conseguire attraverso una complessa pianificazione dei settori materiali coinvolti<sup>17</sup>.

Sullo sfondo di tali definizioni, si inserisce altresì la nozione di dissesto idrogeologico, da intendere come la condizione che caratterizza le aree ove i processi naturali o antropici, relativi alla dinamica dei corpi idrici, del suolo o dei versanti, determinano condizioni di rischio sul territorio<sup>18</sup>.

Se allora si intende compiere un ulteriore passo e individuare i contorni del concetto di rischio idrogeologico, occorre da un lato riferirsi a siffatte nozioni, relativamente all'insieme dei fenomeni in sé, dall'altro volgere lo sguardo al contenuto del d.P.C.M. del 29 settembre 1998<sup>19</sup>, per cui, ai fini della relativa valutazione, il concetto andrebbe identificato come il prodotto di tre fattori, ossia la pericolosità o probabilità di accadimento dell'evento calamitoso, il valore degli elementi a rischio, da intendere come persone, beni localizzati, patrimonio ambientale, e la vulnerabilità degli elementi a rischio, che dipende sia dalla loro capacità di sopportare le sollecitazioni esercitate dall'evento, sia dall'intensità dell'evento stesso. A ben osservare, dunque, una tale precisazione ci riconduce alla medesima nozione di rischio condivisa nell'ambito della I parte di questo lavoro.

---

<sup>14</sup> In questi termini P. Urbani, *Modelli organizzatori e pianificazione di bacino nella legge sulla difesa del suolo*, in P. Urbani (a cura di), *La difesa del suolo*, Roma, Edizioni delle Autonomie, 1993, pp. 14 ss., così come condivisi da G. Garzia, *Difesa del suolo e vincoli di tutela. Attività amministrativa di accertamento e di ponderazione*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 45 ss. e A. Crosetti, *Suolo (difesa del)* [I Aggiornamento], in *Digesto Italiano (disc. pubbl.)*, Torino, UTET, 2005, pp. 14 ss.

<sup>15</sup> Art. 5, co. 1, lett. v-*quater*, d.lgs. n. 152/2006.

<sup>16</sup> E. Buoso, *La difesa del suolo*, cit, pp. 571.

<sup>17</sup> Così la sentenza della Corte Costituzionale n. 85/1990 di cui si dirà più approfonditamente *infra*.

<sup>18</sup> Così l'art. 54, co. 1, lett. v), d.lgs. n. 152/2006.

<sup>19</sup> Si tratta dell'atto di indirizzo e coordinamento per l'individuazione dei criteri relativi agli adempimenti di cui all'art. 1, commi 1 e 2, del decreto-legge 11 giugno 1998, n. 180.

#### 4.1.2 L'evoluzione normativa in materia di difesa del suolo

Prima di fare progressivamente ingresso nell'area tematica esaminando quale sia, in tale ambito, la forma assunta dalla funzione preposta alla riduzione del rischio qui di interesse nell'ambito di processi di adattamento al cambiamento climatico, occorre preliminarmente ricostruire brevemente l'evoluzione del relativo quadro normativo.

A ben osservare, si tratta di un tema che ha trovato l'interesse del legislatore sin dall'epoca prerепublicana. All'evidenza di ciò possono porsi in primo luogo talune disposizioni della l. 20 marzo 1865, n. 2248, Allegato F, con le quali il legislatore, nella consapevolezza dell'intima connessione della difesa del suolo con il regime delle acque, riconosceva in capo al Ministro dei Lavori pubblici, tra l'altro, le attribuzioni per il regime e la polizia delle acque, ovvero dei fiumi, torrenti, laghi rivi e canali di scolo artificiali, nonché per i progetti e le opere relative, tra l'altro, alla difesa delle sponde e territori laterali dalle corrosioni, inondazioni e disalveamenti<sup>20</sup>.

Sul punto si è successivamente intervenuti con l'adozione di un apposito testo unico, il R.D. 25 luglio 1904, n. 523, che, per diverso tempo, ha rappresentato la fonte principale in materia di difesa del suolo, articolandosi lungo due linee direttrici. La prima concerneva la classificazione delle opere, distinte per cinque categorie, mentre la seconda riguardava l'insieme dei divieti e dei limiti relativi all'utilizzo delle aree del demanio fluviale *ex art.* 822 c.c.<sup>21</sup>. Siffatte disposizioni si riferivano esclusivamente alle opere di sistemazione e di difesa piuttosto che alla totalità delle opere costruibili intorno ai fiumi e agli altri corsi d'acqua e i relativi processi di realizzazione e manutenzione furono alla base di una serie di complicazioni nei rapporti tra Stato ed enti locali per i rispettivi oneri finanziari. Per quest'ordine di ragioni, pertanto, il legislatore provvide a distinguere le medesime opere secondo le richiamate categorie<sup>22</sup>.

Al di là dei successivi interventi normativi relativi ad altri ambiti, benché connessi ad esso, come il R.D. 29 luglio 1927, n. 1443, in materia di attività estrattive, il R.D. 13 febbraio 1933, n. 215, circa la bonifica integrale, ovvero il 11 dicembre 1933, n. 1775, in materia di acque, è certamente il R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267, insieme al relativo regolamento attuativo adottato con il R.D. 16 maggio 1926 n. 26, ad aver rappresentato un significativo passo in avanti nella legislazione concernente la difesa del suolo e a presentare, ancora oggi, una significativa attualità. Benché il testo normativo fosse stato riconosciuto come un vero e proprio codice forestale<sup>23</sup>, è stato più recentemente ritenuto che lo stesso debba piuttosto intendersi come una disciplina di difesa dei suoli, nell'ambito della quale il bene forestale

---

<sup>20</sup> Art. 1, co. 1, lett. f), l. n. 2248/ 1865, Allegato F. Sul punto si veda N. Ferrucci, A. Crosetti, *Il bene forestale come bene di protezione*, in A. Crosetti, N. Ferrucci, *Manuale di diritto forestale*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 462.

<sup>21</sup> Sull'argomento si rinvia alla puntuale ricostruzione condivisa da P. Pedersini, *La tutela delle acque e del suolo tra diritto e calamità naturali. Il quadro delle fonti e delle competenze nel sistema regionale della difesa del suolo, delle acque e del demanio idrico*, in *Associazione Avvocati Amministrativisti del Veneto - Approfondimenti*, 16 settembre 2019.

<sup>22</sup> N. Ferrucci, A. Crosetti, *Il bene forestale come bene di protezione*, cit., pp. 463.

<sup>23</sup> A. M. Sandulli, *Boschi e foreste* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, vol. V, Milano, Giuffrè, 1959, pp. 620.

è inteso nella sua funzione conservativa e protettiva. In tal senso, invero, attraverso l'istituto giuridico vincolistico, di cui si dirà più approfonditamente *infra*, era stato introdotto un sistema di tutela dei terreni al fine di scongiurare che gli stessi potessero subire denudazioni, ovvero perdere la stabilità o turbare il regime delle acque. In altri termini, era stato introdotto un meccanismo vincolistico preposto alla tutela dei terreni e degli insediamenti dall'insieme dei fenomeni associati al rischio idrogeologico e quindi uno strumento di difesa geologica ed idrica del territorio<sup>24</sup> tale da incidere in modo peculiare sul diritto di proprietà<sup>25</sup>.

Volgendo lo sguardo all'ordinamento repubblicano, dopo il progressivo trasferimento di talune delle funzioni qui interessate alle Regioni, ad opera del D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, del D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11, e del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, che avevano contribuito ad alimentare il livello di complessità normativo intorno alla materia<sup>26</sup>, e il contributo della già richiamata Commissione De Marchi nel porre all'attenzione le lacune dell'ordinamento in materia, l'assetto normativo ha trovato una prima organica sistemazione con la l. 18 maggio 1989, n. 183. Si tratta di un provvedimento normativo, adottato a seguito di diversi tentativi e di un lungo *iter*, dalla portata storica, avendo regolamentato la materia considerando in modo unitario i problemi di pianificazione, programmazione e attuazione degli interventi<sup>27</sup>.

La finalità della legge era di assicurare la difesa del suolo, il risanamento delle acque, la fruizione e la gestione del patrimonio idrico per gli utilizzi di razionale sviluppo economico e sociale, nonché la tutela degli aspetti ambientali ad essi connessi<sup>28</sup>. In tal senso, allora, è stato correttamente sostenuto che la legge avesse pensato al territorio come un vero e proprio 'sistema', nell'ambito del quale la tutela e l'utilizzo sociale, economico e produttivo delle risorse dell'acqua e del suolo devono essere considerati in modo unitario<sup>29</sup>, incidendo inevitabilmente anche sul sistema di riparto di competenze<sup>30</sup>.

---

<sup>24</sup> A. Giuffrida, *Il governo e l'amministrazione della natura e del paesaggio. Le competenze*, in R. Ferrara, M. A. Sandulli (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. III, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 388

<sup>25</sup> Come sottolineava A. M. Sandulli, *Boschi e foreste* (voce), cit., pp. 626, i terreni assoggettati a tali vincoli, per le particolari limitazioni che il diritto di proprietà riceve da tale regime, assumono un aspetto tale da essere inquadrabili nella categoria dei beni privati d'interesse pubblico, da tenere distinta da quella dei beni privati. In ogni caso, di ciò si dirà in modo più approfondito *infra*.

<sup>26</sup> Sul punto si cfr. *inter alia* A. Abrami, *Commento all'art. 69 del d.p.r. 616*, in E. Capaccioli, F. Satta (a cura di), *Commento al decreto 616 (dpr 24 luglio 1977 n. 16)*, Milano, Giuffrè, 1980, pp. 1119 ss. e A. Crosetti, *Regioni e beni forestali*, in *Riflessioni sulle Regioni (Atti del Convegno in memoria di F. Levi)*, Milano, 1983, pp. 201 ss., opportunamente richiamati da A. Giuffrida, *Il governo e l'amministrazione della natura e del paesaggio. Le competenze*, cit., pp. 391.

<sup>27</sup> Così P. Lombardi, *La difesa del suolo*, in R. Ferrara, M. A. Sandulli (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. III, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 672 ss., che peraltro richiama i diversi disegni di legge precedenti e l'*iter* seguito dalla l. n. 183/1989. Sull'*iter* parlamentare della legge si veda anche P. Mariuzzo, *L'iter parlamentare della legge 183/1989*, in P. Urbani (a cura di), *La difesa del suolo*, Roma, Edizioni delle Autonomie, 1993, pp. 32 ss.

<sup>28</sup> Così l'art. 1, co. 1, l. n. 183/1989.

<sup>29</sup> In tal senso P. Lombardi, *La difesa del suolo*, cit., pp. 674,

<sup>30</sup> Sul punto P. Urbani, *Modelli organizzatori e pianificazione di bacino nella legge sulla difesa del suolo*, cit., pp. 13, osservava che fosse ampiamente prevedibile il fatto che la legge sarebbe stata destinata a sollevare numerosi conflitti, dalle questioni di costituzionalità a quelle di attuazione. Sul punto, comunque, si rinvia più approfonditamente alla ricostruzione di cui ai **par. n. 4.2, 4.2.1 e 4.2.2**.



Sebbene l'impianto normativo avesse mostrato caratteri di onnicomprensività, globalità ed esaustività<sup>31</sup> non è rimasto esente da criticità, che sono in particolare emerse in una fase successiva. Invero, nel tempo, è stato ritenuto che lo stesso avesse mostrato carenze di contenuti e di applicazioni. In specie, si sono manifestate notevoli difficoltà attuative con particolare riferimento all'adozione dei piani di bacino, rispetto ai quali la complessità procedurale e di contenuto degli stessi era stata causa di ritardi ed elusioni diffuse<sup>32</sup>.

Sullo sfondo di tali criticità applicative, la stagione successiva è stata segnata dalla proliferazione di interventi normativi *ad hoc* nell'intento di colmare siffatte lacune, a tal punto che, nell'ambito della riflessione dottrinale, si è parlato di un approccio contrassegnato da una «*cultura dell'emergenza*» rispetto alla risoluzione delle problematiche che emergevano, ovvero alle esigenze contingenti<sup>33</sup>.

Ben presto i tempi divennero pertanto maturi per un nuovo intervento riformatore che riordinasse l'assetto normativo, anche al fine di adeguare l'ordinamento nazionale alle nuove disposizioni di derivazione europea introdotte con la direttiva 2000/60/CE<sup>34</sup>. Siffatto intervento riformatore è stato realizzato con il d.lgs. n. 152/2006, che riserva al tema la I Sezione della Parte Terza del Codice<sup>35</sup>, contenendo disposizioni preposte ad assicurare la tutela e il risanamento del suolo e del sottosuolo, il risanamento idrogeologico del territorio tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto, la messa in

---

<sup>31</sup> In questi termini P. Lombardi, *La difesa del suolo*, cit., pp. 674, che, con riferimento a queste ultime considerazioni richiama i contributi di P. M. Piacentini, *Aspetti della funzionalità amministrativa nella nuova legge sulla difesa del suolo*, in *Riv. trim. appalti*, 1989, pp. 866-868 e A. Abrami, *Strutture amministrative e poteri di programmazione nella recente legislazione di difesa del suolo*, in *Riv. dir. agr.*, 1992, n. 2, pp. 329.

<sup>32</sup> Così A. Crosetti, *Suolo (difesa del)* [II aggiornamento], in *Digesto (disc. pubbl.)*, Torino, UTET, 2008, pp. 875 ss. e F. Di Dio, *Frane e dissesto idrogeologico: verso una strategia di adattamento ai cambiamenti climatici*, in *Riv. giur. ambiente*, 2011, fasc.3-4, pp. 463 ss.

<sup>33</sup> In questi termini, G. Bianco, S. Amore, *Suolo (difesa del)*, in *Digesto (disc. pubbl.)*, Torino, UTET, 2000. In tal senso, si potrebbe richiamare a titolo esemplificativo: il d.l. 5 ottobre 1993, n. 398, convertito con la l. 4 dicembre 1993, n. 493, che, all'art. 12, riconosceva la possibilità di approvare appositi piani stralcio di bacino per l'assetto idrogeologico e piani straordinari, nonché misure di salvaguardia temporanee nelle more dell'approvazione del piano di bacino; il decreto-legge 11 giugno 1998, n. 180 convertito con modificazioni dalla L. 3 agosto 1998, n. 267, adottato a seguito degli eventi alluvionali di Sarno e Quindici del 1998; il d.l. 12 ottobre 2000, n. 279, convertito con modificazioni con la l. 11 dicembre 2000, n. 365, emanato a seguito dell'evento alluvionale di Soverato del 9 settembre del 2000.

<sup>34</sup> Si tratta della direttiva che ha istituito un quadro per la protezione delle acque superficiali interne, delle acque di transizione, delle acque costiere e sotterranee, che, con specifico riferimento al tema qui di interesse, ha inciso in particolare in termini organizzativi, con la previsione dei c.d. distretti idrografici, ossia quell'area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere da considerarsi come la principale unità per la gestione dei bacini idrografici (art. 2, n. 15, direttiva 2000/60/CE). Sul recepimento della direttiva, di cfr. in particolare P. Urbani, *Il recepimento della direttiva comunitaria sulle acque (2000/60): profili istituzionali di un nuovo governo delle acque*, in *Riv. giur. amb.*, 2004, pp. 214 ss.; G. Cordini, *La tutela dell'ambiente idrico in Italia e nell'Unione europea*, in G. Cordini, C. Stroppa (a cura di), *Il bene acqua. Realtà e prospettive sociali*, Roma, Aracne, 2006, pp. 85 ss.; A. Di Dio, *La direttiva quadro sulle acque: un approccio ecosistemico alla pianificazione e gestione della risorsa idrica*, in *Dir. e giur. agr. e amb.*, 2006, pp. 496 ss.

<sup>35</sup> Le disposizioni del Codice saranno chiaramente richiamate nel corso della trattazione. Per ora può essere sufficiente specificare schematicamente che, all'interno del Titolo I, sono definiti i principi generali (capo I) e il complesso di competenze tra le diverse autorità (capo II), mentre nel II titolo, le disposizioni sono riservate ai distretti idrografici (capo I), agli strumenti (capo II) e agli interventi (capo III).

sicurezza delle situazioni a rischio, nonché la lotta alla desertificazione. Come osservato, l'intento del legislatore, anche nel collocare nella medesima parte la trattazione degli ulteriori aspetti a ciò intimamente connessi relativi alla qualità e quantità delle risorse idriche, sarebbe apparso quello di costruire una disciplina organica, che, diversamente dall'assetto precedente, apparisse più nettamente ispirato ad un'impostazione del «governo delle risorse»<sup>36</sup>.

Anche in questo caso, comunque, la normativa non fu accolta in modo del tutto pacifico da parte delle Regioni, rivendicando la titolarità della competenza legislativa in materia sul presupposto che la difesa del suolo sarebbe rientrata nella materia del governo del territorio. Come si vedrà più approfonditamente *infra*, tale tesi non fu tuttavia accolta dalla Corte costituzionale, che, diversamente, ritenne che la difesa del suolo, inclusa la tutela dai rischi idrogeologici, rientri nella materia della tutela dell'ambiente<sup>37</sup>.

La normativa codicistica, pur costituendo il punto di riferimento generale del tema *de quo*, chiaramente non esaurisce il panorama della regolazione vigente in materia, essendo stato arricchito nel tempo da ulteriori interventi normativi che all'uopo verranno richiamati. Tra di essi, può tuttavia essere fatto un richiamo già in questa sede preliminare al d.lgs. 23 febbraio 2010, n. 49, adottato in attuazione della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni<sup>38</sup>. Nel proposito di disciplinare tali attività al fine di ridurre le conseguenze negative per la salute umana, per il territorio, per i beni, per l'ambiente, per il patrimonio culturale e per le attività economiche e sociali derivanti dalle stesse alluvioni, il provvedimento ha difatti innovato significativamente il quadro normativo rispetto ai profili qui di interesse.

#### 4.2 I profili organizzativi dell'amministrazione del rischio idrogeologico

---

<sup>36</sup> Così A. Crosetti, *Suolo (difesa del)* [II aggiornamento], cit., che, più precisamente, sostiene che, con tale testo unico, il legislatore non si fosse limitato alla mera protezione del suolo e delle acque, ma avesse concepito gli stessi come beni da utilizzare in modo razionale in funzione dello sviluppo economico e sociale con i conseguenti problemi di compatibilità fra fruizione e salvaguardia.

<sup>37</sup> Così R. Dipace, *Le forme di tutela dal dissesto idrogeologico fra programmazione, pianificazione e gestione delle emergenze*, in *Diritto agroalimentare*, 2017, pp. 242 ss., riferendosi alla sentenza della Corte costituzionale 23 luglio 2009, n. 232. A conclusioni analoghe la Corte costituzionale è pervenuta anche successivamente con le sentenze n. 341/2010 e n. 109/2011.

<sup>38</sup> Relativamente alla direttiva 2007/60/CE e al relativo recepimento, si cfr. inter alia M. Colucci, *La difesa del suolo dal rischio idrogeologico e la gestione dell'emergenza. Una ricostruzione del quadro normativo e delle competenze, nazionale e veneto*, in *Il diritto della Regione*, 2010, pp. 79 ss. e M. Alberton, *L'attività delle Autorità di bacino alla luce di recenti sviluppi in tema di governo delle acque*, in *Istituzioni del federalismo*, 2010, n. 3-4, pp. 363 ss. Per un commento congiunto della direttiva 2000/60/CE e della direttiva 2007/60/CE e dei relativi recepimenti, si cfr. i contributi raccolti in M. Alberton, M. Pertile, P. Turrini (a cura di), *La direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE) e la direttiva alluvioni (2007/60/CE) dell'Unione europea. Attuazione e interazioni con particolare riferimento all'Italia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

Nel quadro di competenze attualmente vigente, così come risultante dalle disposizioni del d.lgs. n. 152/2006<sup>39</sup>, particolarmente estese risultano le attribuzioni riconosciute alle amministrazioni centrali<sup>40</sup>. Ai sensi dell'art. 57 d.lgs. n. 152/2006, spetta in primo luogo al Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, l'approvazione con proprio decreto di una serie di atti strumentali all'amministrazione del rischio *de quo*. Invero, su proposta del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, il Presidente del Consiglio approva le deliberazioni concernenti i metodi e i criteri, anche tecnici, per lo svolgimento delle attività conoscitive, di pianificazione, di programmazione e di attuazione, i piani di bacino, gli atti volti a provvedere in via sostitutiva in caso di persistente inerzia delle autorità competenti, nonché ogni altro atto di indirizzo coordinamento in materia. Il Presidente del Consiglio dei Ministri provvede altresì ad adottare il programma nazionale di intervento, su proposta del Comitato dei Ministri, quale organo collegiale presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, o, su sua delega, dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, e composto da quest'ultimo e dai Ministri delle infrastrutture e dei trasporti, delle attività produttive, delle politiche agricole e forestali, per gli affari regionali e per i beni e le attività culturali, nonché dal delegato del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di protezione civile. Si tratta di un organo titolare di funzioni di alta vigilanza e dell'adozione e di coordinamento delle attività. Invero, spetterebbe a tale organo assicurare il necessario coordinamento tra le diverse amministrazioni interessate, proponendo gli indirizzi delle politiche settoriali direttamente o indirettamente connesse con gli obiettivi e i contenuti della pianificazione di distretto e verificandone la coerenza nella fase di approvazione degli atti. Nonostante si tratti di attribuzioni dall'ampio rilievo, considerando che, come precisato in sede di considerazioni preliminari, la 'materia' è idonea ad incidere su un'ampia gamma di ulteriori materie limitrofe e quindi di politiche settoriali direttamente o indirettamente connesse con gli obiettivi, non risulta che tale organo sia stato mai istituito<sup>41</sup>.

Analogamente, di notevole estensione sono altresì i poteri attribuiti, sempre sul piano governativo, al Ministro dell'Ambiente e della sicurezza energetica che esercita le funzioni e i compiti spettanti allo Stato nelle materie disciplinate dalla presente sezione, ferme restando le competenze istituzionali del Servizio nazionale di protezione civile.

Invero, ai sensi dell'art. 58, co. 1, d.lgs. n. 152/2006, spetta al Ministro l'esercizio delle funzioni e dei compiti spettanti allo Stato nelle materie disciplinate all'interno della Sezione e, in conformità al co. 2 del medesimo articolo, in particolare: la formulazione, previo parere della Conferenza Stato-Regioni, di proposte ai fini dell'adozione degli indirizzi e criteri per lo svolgimento del servizio di polizia idraulica

---

<sup>39</sup> Sul punto si vedano le disposizioni di cui al Capo II, del I Titolo, della I Sezione, della Parte terza del Codice dell'ambiente.

<sup>40</sup> A. Giuffrida, *Il governo e l'amministrazione della natura e del paesaggio. Le competenze*, cit., pp. 396 ss.

<sup>41</sup> Tale constatazione deriva dal fatto che, a seguito delle opportune indagini, non risulta pubblicato alcun decreto istitutivo del comitato, alcuna deliberazione da esso adottata o alcun atto che faccia riferimento a deliberazioni a tale organo riconducibili.

navigazione interna e per la realizzazione, gestione e manutenzione delle opere e degli impianti e la conservazione dei beni; la predisposizione, avvalendosi dell'ISPRA, della relazione sull'uso del suolo e sulle condizioni dell'assetto idrogeologico; il coordinamento, ad ogni livello di pianificazione, delle funzioni di difesa del suolo con gli interventi per la tutela e l'utilizzo delle acque e per la tutela dell'ambiente<sup>42</sup>. In conformità a quanto disposto nel più recente Regolamento di organizzazione del Ministero<sup>43</sup>, la definizione e l'attuazione delle politiche di prevenzione e mitigazione del rischio idrogeologico, ivi inclusa la realizzazione degli interventi diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico, spetta alla Direzione generale uso sostenibile del suolo e delle risorse idriche (USSRI)<sup>44</sup>. Chiaramente ciò rappresenta solo un elenco esemplificativo, e non tassativo, di attribuzioni del Ministro, che appare piuttosto titolare di una competenza generale in materia, con la conseguenza che il relativo perimetro 'competenziale' andrebbe individuato per sottrazione dalle attribuzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri e delle altre amministrazioni di cui si dirà *infra*.

A comporre ulteriormente il novero dei soggetti coinvolti nell'amministrazione del rischio idrogeologico si pone chiaramente l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), che, a vario titolo, contribuisce all'espletamento della funzione, prevalentemente per i profili di carattere tecnico-scientifico. In tal senso, ai sensi dell'art. 60 d.lgs. n. 152/2006, l'ente, per il tramite del Dipartimento per il Servizio Geologico d'Italia<sup>45</sup>, svolge l'attività conoscitiva *ex art.* 55, realizza il sistema informativo unico e la rete nazionale integrati di rilevamento e sorveglianza e fornisce, a chiunque ne formuli richiesta, dati, pareri e consulenze in materia. Il coinvolgimento dell'ISPRA nelle attività preposte alla riduzione del rischio idrogeologico è stato altresì confermato nella successiva l. 28 giugno 2016, n.

---

<sup>42</sup> Come precisato nel successivo co. 3 dell'art. 58, a tal fine, spetta al Ministero: la programmazione, il finanziamento e il controllo degli interventi in materia; la previsione, prevenzione e la difesa del suolo da frane, alluvioni e altri fenomeni nel medio e nel lungo termine al fine di garantire condizioni ambientali permanenti e omogenee, fermo restando le competenze del Dipartimento della protezione civile in merito agli interventi di somma urgenza; l'indirizzo e il coordinamento delle attività dei rappresentanti del Ministero nelle Autorità di bacino distrettuale; l'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale, con riferimento ai valori naturali e ambientali, alla difesa del suolo e all'impatto ambientale delle reti infrastrutturali, delle opere di competenza statale e delle trasformazioni territoriali; la determinazione di criteri, metodi e standard di raccolta, elaborazione e consultazione dei dati, la definizione delle modalità di coordinamento e di collaborazione tra i soggetti pubblici operanti nel settore, nonché la definizione degli indirizzi per l'accertamento e lo studio degli elementi dell'ambiente fisico e delle condizioni generali di rischio; la valutazione degli effetti conseguenti all'esecuzione dei piani, dei programmi e dei progetti su scala nazionale di opere nel settore della difesa del suolo; il coordinamento dei sistemi cartografici.

<sup>43</sup> Il regolamento è stato adottato con il d.P.C.M. 29 luglio 2021, n. 128.

<sup>44</sup> Art. 11, co. 1, lett. a), del d.P.C.M. 29 luglio 2021, n. 128.

<sup>45</sup> Come ricordato da G. Gisotti, *Il dissesto idrogeologico. Previsione, prevenzione e mitigazione del rischio*, cit., pp. 108, rispetto alle attività di ordine tecnico scientifico, la legge n. 183/1989 prevedeva un disegno organizzativo differente per cui i servizi tecnici nazionali, ossia il servizio sismico, il servizio dighe, il servizio geologico e quello idrografico e mereografico erano operanti nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri. Nell'attuale assetto, invece, il servizio geologico costituisce un dipartimento dell'ISPRA, il servizio sismico è inquadrato nel Dipartimento di protezione civile, le competenze del servizio idrografico e mareografico sono state trasferite ad enti regionali e il Servizio nazionale dighe è stato trasformato nel Registro italiano dighe, quale ente pubblico non economico vigilato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

132<sup>46</sup>. Invero, come precisato all'art. 6, co. 1, tra le funzioni di indirizzo e coordinamento dell'ISPRA rientrano il rilevamento, l'aggiornamento e la pubblicazione della carta geologica nazionale, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera g), della legge 11 marzo 1988, n. 67, nonché l'aggiornamento dell'Inventario dei fenomeni franosi in Italia in collaborazione con le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (lett. g)), nonché lo svolgimento di ricerche, controlli e studi applicativi per la conoscenza dell'ambiente terrestre e per la prevenzione dei rischi geologici, con particolare attenzione al dissesto idrogeologico (lett. h))<sup>47</sup>.

Rispetto alla prospettiva di indagine qui condivisa, appare peraltro di certo interesse e di dovuta menzione il fatto che, sul piano organizzativo, l'ente abbia provveduto ad istituire al proprio interno una struttura di missione per l'incremento della consapevolezza dei rischi geologici in correlazione alle variazioni climatiche.

Ad essere più precisi, tuttavia, a contribuire nel senso qui inteso, è il Sistema nazionale di protezione dell'ambiente complessivamente inteso, piuttosto che l'ISPRA nella sua singolarità. Da una lettura del catalogo dei servizi risultanti nella proposta di d.P.C.M. sui LEPTA, difatti, vi rientrerebbero le misurazioni e le valutazioni, anche di carattere previsionale, sui fattori e sui parametri meteo-climatici e sugli aspetti rischio naturali, declinandosi tra l'altro nel monitoraggio delle variabili meteorologiche, idrologiche nivologiche e mareografiche, nonché nella climatologia, nel monitoraggio geologico, nell'idrogeologia e nel monitoraggio della stabilità dei versanti, nell'idrologia, ecc<sup>48</sup>.

Ampliando la prospettiva, si potrebbe puntualizzare che, in realtà, all'espletamento di simili attività contribuisca l'intera struttura policentrica del servizio nazionale di protezione civile, rispetto alla quale le disposizioni codicistiche affermano a più riprese una riserva di competenza<sup>49</sup>. Al di là delle competenze riconducibili al sistema in occasione degli eventi emergenziali di cui *supra*<sup>50</sup>, si potrebbero leggere in questi termini, a titolo esemplificativo, le stesse attività del Sistema nazionale di protezione dell'ambiente nell'erogazione, in via preventiva, di servizi, informazioni, dati, elaborazioni e contributi tecnico-scientifici al Servizio nazionale della protezione civile in qualità di struttura operativa *ex art.* 13, co. 1, lett. f), d.lgs. n. 1/2018, l'attività del settore rischio idraulico, idrogeologico, da fenomeni meteorologici e climatici della Commissione nazionale per la previsione e la prevenzione dei grandi rischi, nonché il governo e la gestione del sistema di allerta ad opera della rete dei Centri funzionali dalla direttiva del

---

<sup>46</sup> Si tratta della legge istitutiva del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente cui si è già fatto riferimento all'interno del Cap. III, par. 3.2.5.

<sup>47</sup> Sul punto A. Trigilia, C. Iadanza, *Assetto del territorio e difesa del suolo*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2018, n. 4, pp. 1053 ss.

<sup>48</sup> Si cfr. l'allegato alla delibera 216 del 26 luglio 2023.

<sup>49</sup> Invero, nell'individuazione delle competenze del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (art. 58, co. 1), dell'ISPRA (art. 60, co. 1) e delle Regioni (art. 61, co. 1), nel Codice dell'ambiente viene comunque precisato che le stesse vengano esercitate fermo restando le competenze e le attività istituzionali proprie del Servizio nazionale di protezione civile.

<sup>50</sup> Cfr. i par. 1.5, 1.6 e 1.7 della sezione II del Cap. I e i par. 3.2.5 del Cap. III.

Presidente del Consiglio dei ministri 27 febbraio 2004, delle strutture preposte alla gestione dei servizi meteorologici a livello nazionale e regionale, delle reti strumentali di monitoraggio e sorveglianza, nonché dei Centri di competenza *ex art. 21* d.lgs. n. 1/2018.

A partire da questi ultimi riferimenti alla dimensione del Servizio nazionale della protezione civile, occorre esaminare più nello specifico siffatta rete dei Centri funzionali, che, rispetto alla tipologia di rischio *de quo*, ricoprirebbe ancora un'assoluta centralità. La rete dei Centri funzionali si comporrebbe del Centro funzionale centrale, presso il Dipartimento della Protezione Civile, e dei Centri funzionali decentrati, presso le Regioni e le Province autonome. Il compito di ciascun centro funzionale è quello di svolgere attività previsionali, consistenti nella valutazione della situazione meteorologica, nivologica, idrologica, idraulica e geomorfologica attesa, nonché degli effetti che tale situazione può determinare sull'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente, e di attività di monitoraggio e sorveglianza, articolate in osservazioni qualitative e quantitative, dirette e strumentali, dell'evento meteoidrologico ed idrogeologico, nonché la previsione a breve dei relativi effetti. In altri termini, il compito della rete dei Centri Funzionali è quello di far confluire, concentrare ed integrare tra loro i dati qualitativi e quantitativi rilevati dalle reti meteoidro-pluviometriche, dalla rete radarmeteorologica nazionale, dalle diverse piattaforme satellitari disponibili, i dati territoriali idrologici, geologici, geomorfologici e quelli derivanti dai sistemi di monitoraggio delle frane, le modellazioni meteorologiche, idrologiche, idrogeologiche ed idrauliche. A partire dalla configurazione di un simile patrimonio informativo come il necessario presupposto per l'insieme delle attività di prevenzione di cui si dirà *infra*, si può pertanto evincere il significativo rilievo di tali attori istituzionali nel panorama organizzativo relativo a tale tipologia di rischio.

Questi brevi spunti consentono di riconoscere già a questo stadio preliminare come intorno a tale tipologia di rischio l'architettura organizzativa sia connotata da un certo livello di complessità, nell'ambito della quale l'esatta individuazione dei perimetri di competenza appare un'operazione realisticamente di difficile eseguibilità. Ciò risulta in modo particolare evidente nel caso all'ISPRA, trattandosi di un'amministrazione che contribuisce alle attività qui di interesse per effetto congiunto delle specifiche attribuzioni riservate dalle disposizioni del Codice dell'ambiente in esame, della normativa 'propria', ossia dell'insieme di disposizioni preposte alla specifica disciplina dell'amministrazione, nonché della riconducibilità dell'amministrazione medesima al servizio nazionale di protezione civile.

Ad ogni modo, dinanzi a siffatta complessità, si potrebbe comunque confidare che la realizzazione del sistema di monitoraggio e di previsione a lungo termine esaminato *supra*<sup>51</sup>, che trova nel monitoraggio dell'instabilità idrogeologica una delle sue applicazioni verticali, possa contribuire a ridurre il carattere per alcuni versi segmentato di tali attività previsionali e le eventuali dispersioni informative, mettendo a

---

<sup>51</sup> Cfr. par. 2.3.1 del Cap. II.

sistema l'operato di tali amministrazioni nella costruzione e condivisione di un patrimonio informativo comune relativo al rischio idrogeologico.

#### 4.2.1 L'autorità bacino distrettuale: l'epicentro organizzativo?

Sullo sfondo di una tale complessità organizzativa, compiti fondamentali in materia di difesa del suolo sono stati riconosciuti ad un soggetto di ordine nuovo e differente, ossia le Autorità di bacino distrettuale. Si tratta di una previsione organizzativa introdotta anche al fine di trasporre sul piano nazionale la normativa comunitaria inserita nella direttiva 2000/60/CE, per effetto della quale sarebbe stato superato il precedente sistema che individuava l'autorità di riferimento nelle Autorità di bacino di cui all'art. 12 l. n. 183/1989. Invero, nel precedente assetto, l'ambito territoriale di riferimento veniva fatto coincidere con il bacino idrografico, quale ecosistema unitario che costituiva l'unità amministrativa di base, ovvero, in altri termini, quella circoscrizione amministrativa fondamentale per gli interventi di assetto del territorio e di gestione delle risorse naturali<sup>52</sup>. In particolare, in conformità al precedente assetto, il territorio nazionale era stato suddiviso in bacini idrografici di rilievo nazionale (art. 14), interregionale (art. 15) e regionale (art. 16), costruendo una classificazione secondo criteri naturalistici<sup>53</sup>. Rispetto ad una tale scelta di ripartizione non erano tuttavia stati trattenuti rilievi critici, nella misura in cui dall'eccessiva suddivisione territoriale e dalla coesistenza di molteplici autorità preposte alla cura del medesimo interesse potevano sovente derivare discrasie per effetto di incongruenti norme insistenti sul medesimo territorio<sup>54</sup>.

Con riferimento a tale ripartizione, ai sensi dell'art. 12 l. n. 183/1989, nei bacini idrografici di rilievo nazionale era stata appunto istituita l'Autorità di bacino, che, benché costituisse un'autorità dall'incerta qualificazione, poteva inquadrarsi come un soggetto autonomo e separato di diritto pubblico dotato di configurazione organizzativa atipica e di una speciale posizione istituzionale<sup>55</sup>. La relativa istituzione,

---

<sup>52</sup> Così P. Lombardi, *La difesa del suolo*, cit., pp. 677.

<sup>53</sup> Così P. Urbani, *Modelli organizzatori e pianificazione di bacino nella legge sulla difesa del suolo*, cit., pp. 27 che criticamente osservava, richiamando A. Mangano, *Oltre la L.183: problemi e prospettive*, in A. Paolella (a cura di), *La pianificazione di bacino ex lege 183/89*, Cosenza, 1992, pp. 155 ss., che la suddivisione fosse basata solo su fattori morfologici e non elementi connessi all'utilizzo delle risorse del bacino.

<sup>54</sup> E. Giardino, *Distretti idrografici, strumenti ed interventi in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, 2006, n. 9, pp. 819

<sup>55</sup> Così P. Lombardi, *La difesa del suolo*, cit., pp. 680, nell'aderire alla posizione di G. Poliandri, *Le Autorità di bacino nazionale nella legislazione successiva alla legge quadro sulla difesa del suolo*, in *Riv. giur. amb.*, 1993, pp. 769, che, peraltro specifica che si trattava di amministrazioni pubbliche in senso soggettivo che tuttavia non facevano parte dello Stato apparato. Sulla natura giuridica di tali Autorità, si veda *inter alia* Sulla natura giuridica delle autorità di bacino, si cfr. C. De Bellis, *Commento all'art. 12- Autorità di bacino di rilievo nazionale*, in P. Urbani (a cura di), *La difesa del suolo*, cit., pp. 135 ss.; P. Urbani, *Le autorità di bacino di rilievo nazionale: pianificazione, regolazione e controllo nella difesa del suolo*, in *Riv. giur. edil.*, 1995, II, pp. 233 ss.; G. M. Talarico, *Autorità di bacino regionali ed interregionali. Un'ipotesi ricostruttiva sulla natura giuridica*, in *Nuova rass.*, 2005, pp. 2568 ss.; R. Pepe, *La natura giuridica dell'autorità di bacino*, in *Quaderni reg.*, 2010, pp. 115 ss.

comunque, fu oggetto di contestazione da parte degli enti regionali, che avevano messo in dubbio la legittimità costituzionale dell'art. 12, nella misura in cui con la stessa sarebbero state istituite nuove istituzioni statali in luogo di quelle regionali (o provinciali) attributive delle medesime competenze. Sul punto, tuttavia, non tardò ad arrivare la pronuncia chiarificatrice della Corte, che, dopo aver precisato che la l. n. 183/1989 fosse una legge di obiettivi, essendo la difesa del suolo una finalità rispetto alla quale concorrono le funzioni e le materie assegnate tanto alla competenza statale quanto a quella regionale (o provinciale), ritenne che la costituzione di un'apposita autorità, alla cui composizione avrebbero concorso sia rappresentanti statali che territoriali, rientrasse tra le legittime possibilità del legislatore di conformare la cooperazione tra Stato e Regioni in relazione al perseguimento di obiettivi comportanti diversi punti di interferenza e intreccio tra competenze<sup>56</sup>.

Con l'entrata in vigore delle disposizioni del Codice dell'ambiente, il territorio nazionale è stato ripartito in differenti unità territoriali, ossia in distretti, consistenti in un'area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere<sup>57</sup>.

In ciascun distretto, le norme codicistiche hanno previsto l'istituzione di un'Autorità di bacino distrettuale, espressamente qualificata come un ente pubblico non economico operante in conformità agli obiettivi definiti dal Codice dell'ambiente, che uniforma la propria attività a criteri di efficienza, efficacia, economicità e pubblicità. Per lungo tempo, tuttavia, siffatto processo di riorganizzazione è stato colpito da una paralisi a *frigore* e *sine die*, dal momento che era stata mantenuta l'operatività delle precedenti autorità nelle more dell'istituzione delle nuove, per effetto delle disposizioni di cui al d.l. n. 208/2008, conv. con modificazioni dalla l. 27 febbraio 2009, n. 13<sup>58</sup>, durata circa un decennio. Invero i decreti cui la messa in moto della novellata organizzazione era subordinata sono stati emanati solo nel 2016, con riferimento al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di cui all'art. 63, co. 3<sup>59</sup>, e nel 2018, relativamente al d.P.C.M. di cui all'art. 63, co. 4, d.lgs. n. 152/2006<sup>60</sup>, per effetto delle modifiche all'art. 63 del d.lgs. n. 152/2006, avvenute a norma dell'art. 51 l. 28 dicembre 2015, n. 221.

---

<sup>56</sup> In questi termini, la Corte costituzionale nella sentenza n. 85/1990.

<sup>57</sup> Così la definizione d.lgs. 152/2006. In particolare, in conformità all'art. 64 d.lgs. n. 152/2006, il territorio nazionale è stato suddiviso in otto distretti idrografici, ciascuno dei quali comprende uno o più bacini nazionali, interregionali e regionali già costituiti a norma delle precedenti disposizioni di cui alla l. n. 183/1989. Ai sensi dell'art. 64, co. 1, i distretti individuati sono i seguenti: il distretto idrografico delle Alpi orientali, il distretto idrografico Padano, il distretto idrografico dell'Appennino settentrionale, il distretto idrografico pilota del Serchio, il distretto idrografico dell'Appennino centrale, il distretto idrografico dell'Appennino meridionale, il distretto idrografico della Sardegna, il distretto idrografico della Sicilia.

<sup>58</sup> In questi termini, P. Lombardi, *La difesa del suolo*, cit., pp. 684 che richiama P. Dell'Anno, *Elementi di diritto ambientale*, Padova, CEDAM, 2008, pp. 10-11.

<sup>59</sup> Decreto del 25 ottobre 2016, adottato dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione.

<sup>60</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 4 aprile 2018, adottato su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.



Nell'attuale assetto, comunque, le Autorità di bacino distrettuali, con riferimento alle quali le funzioni di indirizzo e di coordinamento sono state mantenute in capo al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, sono tenute ad elaborare il Piano di bacino distrettuali e i relativi stralci, tra cui il piano di gestione del bacino idrografico, il piano di gestione del rischio di alluvioni e i programmi di intervento, nonché ad esprimere pareri sulla coerenza con gli obiettivi del Piano di bacino dei piani e programmi dell'Unione europea, nazionali, regionali e locali relativi alla difesa del suolo, alla lotta alla desertificazione, alla tutela delle acque e alla gestione delle risorse idriche. Il peso della programmazione e della pianificazione nella prevenzione di siffatto rischio consente di configurare l'autorità come un soggetto dall'assoluta centralità, se non persino come l'epicentro organizzativo dell'insieme dei processi preposti alla riduzione del rischio idrogeologico.

Sul piano interno, il principale organo investito dell'esercizio dei poteri attribuiti dal Codice è la conferenza istituzionale permanente, ossia un organo collegiale che si compone prevalentemente di un novero di soggetti in rappresentanza delle amministrazioni centrali, seppur prendano parte all'organo anche i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome interessate<sup>61</sup>.

Al fianco di tale organo, si pongono altresì: il segretario generale, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare; la conferenza operativa, composta dai soggetti rappresentanti delle amministrazioni presenti nella conferenza istituzionale permanente, benché integrabile per le attività istruttorie, da esperti appartenenti a enti, istituti e società pubbliche; l'osservatorio distrettuale permanente sugli utilizzi idrici; la segreteria tecnica operativa; il collegio dei revisori dei conti.

Rispetto alla composizione interna dell'Autorità in questione, due osservazioni occorre condividere. La prima attiene alla questione della larga maggioranza della componente statale rispetto a quella regionale negli organi interni, che, tuttavia si inserisce nel più ampio ragionamento circa il ruolo delle autonomie territoriali nella difesa del suolo, che verrà esaminato nel prossimo paragrafo. La seconda attiene invece alla debolezza della componente tecnico-scientifica nell'organizzazione interna dell'Autorità, con specifico riferimento alla conferenza operativa. Invero, non può non rilevarsi come, nonostante rientrino nel novero delle funzioni di tale organo anche attività dalla forte connotazione tecnica, l'integrazione all'interno dell'organo collegiale di una simile componente, peraltro nella formula

---

<sup>61</sup> Alla conferenza istituzionale permanente partecipano i Presidenti delle Regioni e delle province autonome il cui territorio è interessato dal distretto idrografico o gli assessori dai medesimi delegati, nonché il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, o i Sottosegretari di Stato dagli stessi delegati, il Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri e, nei casi in cui siano coinvolti i rispettivi ambiti di competenza, il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, o i Sottosegretari di Stato dagli stessi delegati. In funzione consultiva, possono essere altresì invitati due rappresentanti delle organizzazioni agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale e un rappresentante dell'ANBI-Associazione nazionale consorzi di gestione e tutela del territorio e acque irrigue, per i problemi legati alla difesa del suolo e alla gestione delle acque irrigue.

di una debole incisività, in assenza di diritto di voto, sia una possibilità rimessa alla volontà della Conferenza istituzionale permanente. Ad ogni modo, tale aspetto verrà più compiutamente affrontato *infra*<sup>62</sup>.

#### 4.2.2 I margini delle autonomie territoriali nell'assetto organizzativo relativo all'amministrazione del rischio idrogeologico

Il tema della distribuzione delle competenze tra Stato e autonomie territoriali rispetto alla materia qui di interesse costituisce uno degli aspetti maggiormente controversi intorno al quale si è ampiamente interrogata la riflessione dottrinale, anche alla luce del contributo della giurisprudenza costituzionale.

Ripercorrendo brevemente l'evoluzione storica dell'argomento, il primo trasferimento delle competenze statali in materia fluviale è stato disposto con il D.P.R. n. 8/1972, quale provvedimento attraverso cui erano state devolute alla competenza regionale talune tipologie di opere idrauliche, così come classificate dal R.D. n. 253/1904<sup>63</sup>. Si era trattato, tuttavia, di un trasferimento insufficiente, impostato secondo un'artificiosa suddivisione dei corsi d'acqua, in contrasto con l'unicità dei corpi idrici e dei relativi bacini idrografici, aggravata dalla permanenza quasi totale di personale specializzato idraulico alle dipendenze statali<sup>64</sup>.

Con il successivo D.P.R. n. 616/1977, si intese superare tale approccio al trasferimento delle funzioni, nel tentativo di realizzare un trasferimento per settori organici e non secondo un 'ritaglio' di competenze<sup>65</sup>. Rispetto al tema *de quo*, da un lato veniva demandata al Governo l'adozione di un decreto ai fini della delimitazione di bacini idrografici a carattere interregionale<sup>66</sup>, dall'altro veniva riconosciuta la competenza delle Regioni in ordine alle opere idrauliche relative ai bacini non interregionali. Oltre a ciò, con tale decreto erano state altresì trasferite, ai sensi dell'art. 69, co. 4, le funzioni concernenti la sistemazione idrogeologica e la conservazione del suolo, le opere di manutenzione forestale per la difesa delle coste nonché le funzioni relative alla determinazione del vincolo idrogeologico, ovvero, ai sensi dell'art. 70, co. 1 e 2, quel complesso di funzioni relative alle calamità naturali, connesse chiaramente al tema *de quo*, esercitate dal Ministero dell'agricoltura e delle foreste, nonché la delimitazione del territorio danneggiato e la specificazione del tipo di provvidenza da applicarsi. In tal senso allora, come precisato, l'azione di riassetto del suolo turbato da eventi calamitosi veniva riaccorpata e concentrata a livello

---

<sup>62</sup> Cfr. par. 4.7.

<sup>63</sup> In particolare, ai sensi dell'art. 2, co. 1, lett. e), erano state devolute alle Regioni le funzioni amministrative relative alle opere idrauliche di quarta e quinta categoria e non classificate.

<sup>64</sup> A. Silvestri, *Commento all'art. 13 – Classificazione dei bacini idrografici e loro delimitazione*, in P. Urbani (a cura di), *La difesa del suolo*, cit., pp. 149-150.

<sup>65</sup> A. Robecchi Mainardi, *Difesa del suolo e calamità naturali: profili legislativi*, in *Dem. e diritto*, 1982, 3, pp. 22.

<sup>66</sup> In breve tempo venne adottato il d.P.C.M. 22 dicembre 1977 con il quale vennero individuati i 27 bacini idrografici a carattere interregionale.

regionale, in una naturale combinazione tra funzioni di gestione pianificata del territorio e funzioni di difesa idrogeologica e di azione ripristinatoria speciale attraverso le opere pubbliche<sup>67</sup>.

Con l'approvazione della l. n. 183/1989, come in parte visto, il sistema appena richiamato era stato significativamente rinnovato, per mezzo della tripartizione del territorio nazionale nelle tre tipologie di bacini, ovvero della previsione dell'Autorità di bacino. La complessiva riorganizzazione aveva pertanto inevitabilmente inciso anche sulle competenze regionali<sup>68</sup>.

Rispetto alla novellata organizzazione è successivamente intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza n. 85/1990<sup>69</sup>. Ad avviso del Giudice delle leggi, la legge n. 183/1989 non sarebbe stata preposta ad una rinnovata ripartizione di materie e di competenze tra Stato e Regioni, ma avrebbe piuttosto fissato un obiettivo il cui raggiungimento coinvolgerebbe tanto le funzioni e le materie assegnate alla competenza statale quanto a quella regionale. Il carattere condiviso di tale obiettivo implicava forme di cooperazione di ordine differente, assumenti la forma della concorrenza delle due parti nella produzione del medesimo atto, del coordinamento dell'esercizio delle relative funzioni, dell'impiego di organi di una delle due parti, ovvero dell'istituzione di «*organi misti*» nell'ambito dei quali sarebbero state rappresentate entrambe le parti. In particolare, relativamente a quest'ultima soluzione, era stato precisato che l'istituzione di tali organi non potesse considerarsi costituzionalmente illegittima, nella misura in cui, come visto, tale soluzione sarebbe rientrata tra le possibilità che il legislatore ha di conformare la cooperazione tra Stato e Regioni rispetto ad obiettivi da tale complessità, nei quali coesistono e si intrecciano competenze sia statali che regionali.

Nell'ambito dell'assetto vigente, che comunque era stato preceduto dal conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli enti locali ad opera del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, le Regioni, ai sensi dell'art. 61 d.lgs. n. 152/2006, esercitano le funzioni e i compiti ad esse spettanti nel quadro delle competenze costituzionalmente determinate e nel rispetto delle attribuzioni statali, e in particolare: collaborano nel rilevamento e nell'elaborazione dei piani di bacino dei distretti idrografici secondo le direttive assunte dalla Conferenza istituzionale permanente; formulano proposte per la formazione dei programmi e per la redazione di studi e di progetti relativi ai distretti idrografici; provvedono all'elaborazione, adozione, approvazione e attuazione dei piani di tutela delle acque; dispongono, per quanto di propria competenza, la redazione e provvedono all'approvazione e

---

<sup>67</sup> Così P. Lombardi, *La difesa del suolo*, cit., pp. 669-670, richiamando la posizione di F.C. Rampulla, *Il vincolo a garanzia dei risultati del ripristino post dissesti*, in F. C. Rampulla, A. Robecchi Mainardi, A. Travi, *Uso del territorio e vincolo idrogeologico*, Milano, Giuffrè, 1981, pp. 79-81.

<sup>68</sup> Sull'incisione della l. n. 183/1989 sull'assetto organizzativo e funzionale precedentemente definito dal d.P.R. n. 616/1977 nella materia de quo, si vedano in particolare i rilievi critici di U. Pototschnig, *La difesa del suolo (ovvero: le Regioni senza difesa)*, in *Le Regioni*, 1991, n. 1, pp. 19 ss. e G. Pastori, *Il seicentesimo rovesciato*, in *Le Regioni*, 1991, n. 1, pp. 25 ss.

<sup>69</sup> La Corte costituzionale si era pronunciata rispetto alla questione di legittimità costituzionale sollevata rispetto alla l. n. 183/1989 dalle Regioni Veneto e Friuli-Venezia Giulia e dalla provincia autonoma di Trento.

all'esecuzione dei progetti, degli interventi e delle opere da realizzare nei distretti idrografici, istituendo, ove occorra, gestioni comuni; provvedono, per quanto di propria competenza, all'organizzazione e al funzionamento del servizio di polizia idraulica e ai servizi per la gestione e la manutenzione delle opere e degli impianti e la conservazione dei beni; provvedono all'organizzazione e al funzionamento della navigazione interna, ferme restando le residue competenze spettanti al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; predispongono annualmente la relazione sull'uso del suolo e sulle condizioni dell'assetto idrogeologico del territorio di competenza e sullo stato di attuazione del programma triennale in corso, trasmettendola al Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica entro il mese di dicembre; assumono ogni altra iniziativa ritenuta necessaria in materia di conservazione e difesa del territorio, del suolo e del sottosuolo e di tutela e uso delle acque nei bacini idrografici di competenza ed esercitano ogni altra funzione prevista dalla sezione in cui è inserito l'articolo.

Rispetto agli enti locali, invece, con l'art. 62 d.lgs. n. 152/2006 è stato disposto che i comuni, le province, i relativi consorzi o associazioni, nonché le comunità montane, i consorzi di bonifica e di irrigazione, i consorzi di bacino imbrifero montano e gli altri enti pubblici e di diritto pubblico con sede nel distretto idrografico partecipino all'esercizio delle funzioni regionali in materie nei modi e nelle forme stabilite dalle Regioni singolarmente o d'intesa tra loro, nell'ambito delle competenze del sistema delle autonomie locali. Inoltre, a norma del secondo comma del medesimo articolo, è altresì previsto che tali enti possano avvalersi, sulla base di apposite convenzioni, del Servizio geologico dell'ISPRA e che siano tenute a collaborare con la stessa.

Dall'esame di tali disposizioni, in combinato disposto con le ulteriori previsioni di ordine organizzativo richiamate nel paragrafo precedente, emerge come il legislatore delegato avesse optato per una riconduzione al centro dell'insieme delle competenze e attribuzioni che erano state progressivamente trasferite<sup>70</sup>. Non a caso in dottrina si è parlato di un modello organizzativo c.d. 'neo-centralista', per effetto, in particolare, del rafforzamento della posizione del Presidente del Consiglio dei Ministri e soprattutto della Conferenza istituzionale permanente dell'Autorità di bacino distrettuale<sup>71</sup>.

Si potrebbe a questo punto ritenere che una tale fisionomia organizzativa possa considerarsi come il corollario della riconducibilità della materia, anzi dell'obiettivo, della difesa del suolo alla materia «*tutela dell'ambiente*», così come confermata dal Giudice delle leggi con la sentenza n. 232/2009. Rispetto a tale pronuncia, tuttavia, non può non condividersi la tesi per cui le argomentazioni della Corte a sostegno di tale operazione siano apparse deboli. Invero, nel ricondurre le disposizioni qui di interesse alla materia «*tutela dell'ambiente*», aveva ritenuto che l'insieme degli interventi preposti, tra l'altro alla riduzione del rischio idrogeologico, fossero preposti a garantire un certo stato del suolo e non già a disciplinare come e secondo quali regole l'uomo debba stabilire i propri insediamenti. A questo punto non può non

---

<sup>70</sup> E. Buoso, *La difesa del suolo*, cit., pp. 584-585.

<sup>71</sup> A. Crosetti, *Suolo (difesa del)* [II aggiornamento], cit.

criticamente osservarsi come una simile prospettiva sia del tutto parziale. Difficilmente concepibile può invero ritenersi una misura che intervenga sullo stato del suolo, senza necessariamente transitare per la regolazione dell'assetto degli insediamenti antropici. Analogamente, non può non ritenersi che la difesa del suolo, con specifico riferimento agli aspetti che concernono la riduzione del rischio idrogeologico, non sia anche riconducibile alla materia, di competenza concorrente, della protezione civile. Si è dunque dinanzi ad una delle ipotesi inestricabile intreccio, interferenza e connessione di materia, rispetto alla quale è stato opportunamente ritenuto che vi sia un'ambiguità di fondo, trattandosi di una materia rispetto alla quale l'integrazione con quelle limitrofe appare non solo inevitabile ma anche auspicabile e che tuttavia da queste viene ritagliata e nettamente distinta<sup>72</sup>.

Orbene, pur non apparendo nelle argomentazioni della Corte, si potrebbe ritenere che la riconduzione della difesa del suolo nella materia della tutela dell'ambiente sia stata il frutto dell'applicazione del criterio della prevalenza a partire dall'identificazione del nucleo essenziale della medesima a questa materia piuttosto che ad altre<sup>73</sup>. Una tale lettura potrebbe essere stata giustificata dalla nozione di difesa del suolo individuata dal legislatore, ricordata *supra*, che, interessando non solo il territorio in senso stretto ma anche l'insieme di ulteriori matrici ad esso collegata, quali i fiumi, i canali e i collettori, gli specchi lacuali, etc., sarebbe contraddistinta da un'estensione tale da essere sintetizzabile nel modo maggiormente idoneo nella materia «*tutela dell'ambiente*». Peraltro, non è un caso che la materia in questione sia stata tradizionalmente qualificata dal Giudice delle leggi come una materia trasversale, rispetto alla quale la competenza legislativa statale si intreccia inestricabilmente con una pluralità di interessi, che possono rientrare, come in questo caso, nelle sfere di competenze concorrente o residuale delle Regioni<sup>74</sup>.

Ad ogni modo, può altresì osservarsi che la strutturazione dell'impianto organizzativo secondo tale fisionomia possa apparire una scelta maggiormente coerente con la geografia del rischio *de quo*, rispetto alla quale l'edificazione di un'organizzazione *ad hoc* intorno alle variabili a tale rischio connesse, come i bacini, potrebbe risultare a quest'ultimo maggiormente rispondente, rispetto ai tradizionali confini amministrativi.

Ciò detto, rispetto a siffatta struttura c.d. 'neo-centralista', le autonomie territoriali non appaiono del tutto esautorate delle proprie competenze. Al di là di quanto già esplicitato, si potrebbero richiamare le attribuzioni in materia della Conferenza Stato-Regioni riconosciute a norma dell'art. 59 d.lgs. n. 152/2006, tra cui *inter alia*: la formulazione di proposte per l'adozione degli indirizzi, dei metodi e dei

---

<sup>72</sup> E. Buoso, *La difesa del suolo*, cit., pp. 586.

<sup>73</sup> B. Caravita, F. Fabrizzi, A. Sterpa, *Lineamenti di diritto costituzionale delle Regioni e degli enti locali*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 118-119. Sul criterio della prevalenza si vedano in particolare le sentenze della Corte costituzionale n. 370/2003, n. 50/2005, n. 324/2005.

<sup>74</sup> Sulla qualificazione della «*tutela dell'ambiente*» come un valore costituzionalmente protetto integrante una «*materia trasversale*», nella quale vi rientra anche la difesa del suolo, cfr. la sentenza della Corte costituzionale n. 77/2017.

criteri di cui all'art. 57, la formulazione di proposte per il costante adeguamento scientifico e organizzativo del Servizio geologico dell'ISPRA, e per il relativo coordinamento con i servizi, gli istituti, gli uffici e gli enti pubblici e privati che svolgono attività di rilevazione, studio e ricerca in materie riguardanti il settore; la formulazione di osservazioni sui piani di bacino, ai fini della relativa conformità agli indirizzi e ai criteri di cui all'art. 57. Inoltre, le Regioni, per il tramite del relativo Presidente, partecipano alla conferenza istituzionale permanente e alla conferenza operativa dell'Autorità di bacino distrettuale, insieme ai rappresentanti delle amministrazioni statali<sup>75</sup>, nella porzione variabile condizionata chiaramente dall'estensione del bacino distrettuale.

Con specifico riferimento alla conferenza istituzionale permanente, la norma precisa che le decisioni dell'organo vengano deliberate a maggioranza dei presenti e che gli atti risultanti vengano approvati dal Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, fatta salva la procedura di adozione e approvazione dei Piani di bacino. Rispetto a tali disposizioni, non appare una lettura interpretativa sostenibile la configurazione di siffatta approvazione come un potere di veto da parte del Ministro<sup>76</sup>. Invero, l'inclusione degli organi regionali all'interno della Conferenza era stata interpretata dalla Corte come l'elemento sulla cui base l'incisione da parte dell'organo sugli ambiti materiali di competenza concorrente non avrebbe potuto configurarsi come un'ipotesi di violazione delle attribuzioni regionali *ex* art. 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione<sup>77</sup>. Di contro, una lettura interpretativa come quella *supra* richiamata, che sarebbe tale da rendere la partecipazione degli enti regionali del tutto priva del dovuto spessore incisivo, rimettendo alla volontà del singolo organo statale la possibilità di incidere sugli ambiti di competenza concorrente, apparirebbe una piena violazione delle attribuzioni regionali.

Sullo sfondo di tali competenze, rimangono ad ogni modo ferme le attribuzioni degli enti regionali concernenti taluni aspetti della gestione del rischio in parola riconosciute dall'ordinamento per effetto della riconduzione del relativo nucleo essenziale alle altre materie, come, a titolo meramente esemplificativo, le competenze dell'ente regionale in qualità di Centro funzionale decentrato, così come richiamate *supra*.

#### 4.2.3 *L'ordinario ricorso alla struttura commissariale*

Nell'esaminare la dimensione organizzativa, la lente di indagine va indirizzata anche nei confronti delle soluzioni estranee all'ordine legale di competenze sin qui ricostruito, ovverosia nel frequente ricorso

---

<sup>75</sup> Per la composizione della conferenza istituzionale permanente si rinvia alla **nota n. 61**. Ai sensi dell'art. 63, co. 9, d.lgs. n. 152/2006, la conferenza operativa è composta dai rappresentanti delle amministrazioni presenti nella conferenza istituzionale permanente.

<sup>76</sup> Il quesito interpretativo è stato sollevato da M. Di Lullo, *L'autorità di bacino distrettuale come ente di pianificazione e tutela ambientale*, in *Ambientediritto*, 2023, fasc. 1, pp. 11-12

<sup>77</sup> Così la sentenza della Corte costituzionale n. 232/2009.

all'istituto commissariale che nell'ultimo decennio ha connotato i processi di mitigazione del rischio idrogeologico.

In continuità con quanto era stato già disposto con il d. l. 30 dicembre 2009, n. 195, convertito con la legge di conversione 26 febbraio 2010, n. 26<sup>78</sup>, e in seguito alle successive previsioni di cui al D.L. 10 dicembre 2013, n. 136, convertito, con modificazioni, dalla l. 6 febbraio 2014, n. 6<sup>79</sup>, con il d. l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni con la legge 11 agosto 2014, n. 116, era stato disposto il subentro dei Presidenti delle Regioni nelle funzioni dei commissari straordinari delegati per il sollecito espletamento delle procedure relative alla realizzazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico negli accordi di programma sottoscritti *ex art.* 2, co. 240, l. 23 dicembre 2009, n. 191, e nella titolarità delle relative contabilità speciali.

Nell'esercizio di tali funzioni, il Presidente della Regione, in qualità di commissario, per le attività di progettazione degli interventi, per le procedure di affidamento dei lavori, per le attività di direzione dei lavori e di collaudo, nonché per ogni altra attività di carattere tecnico-amministrativo connessa alla progettazione, all'affidamento e all'esecuzione dei lavori, ivi inclusi servizi e forniture, poteva avvalersi degli uffici tecnici e amministrativi dell'insieme degli enti che insistono sul territorio<sup>80</sup>, oltre a quelli regionali. Il medesimo organo era inoltre titolare dei procedimenti di approvazione e autorizzazione dei progetti e poteva avvalersi dei poteri di sostituzione e di deroga di cui all'art. 17 d.l. n. 195/2009. A tal fine, era rimessa a tale autorità l'emanazione dei provvedimenti e la cura delle attività di competenza delle amministrazioni pubbliche, necessari alla realizzazione degli interventi, nel rispetto degli obblighi

---

<sup>78</sup> Ai sensi dell'art. 17 del testo normativo, era disposto che in considerazioni delle particolari ragioni di urgenza connesse alla necessità di intervenire nelle situazioni a più elevato rischio idrogeologico e al fine di salvaguardare la sicurezza delle infrastrutture e il patrimonio ambientale e culturale, in sede di prima applicazione dei piani straordinari diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico e comunque non oltre i tre anni dalla data di entrata in vigore del decreto, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e il Dipartimento della protezione civile per i profili di competenza, nonché i presidenti delle Regioni o delle province autonome interessate, potessero essere nominati commissari straordinari delegati, ai sensi dell'articolo 20 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, e successive modificazioni, con riferimento agli interventi da effettuare nelle aree settentrionale, centrale e meridionale del territorio nazionale. Ai commissari sarebbe stata rimessa l'attuazione degli interventi, la predisposizione delle opportune azioni di indirizzo e di supporto promuovendo le occorrenti intese tra i soggetti pubblici e privati interessati, nonché, ove opportuno, l'emanazione degli atti e dei provvedimenti e la cura delle attività di competenza delle amministrazioni pubbliche necessarie alla realizzazione degli interventi, nel rispetto delle disposizioni comunitarie, avvalendosi, ove necessario, dei poteri di sostituzione e di deroga di cui all'art. 20, comma 4, del d.l. n. 185/2008.

<sup>79</sup> Ai sensi dell'art. 6, co. 1 bis, era stato disposto che a decorrere dal 1° gennaio 2015 i Presidenti delle Regioni sarebbero subentrati ai Commissari straordinari nella titolarità delle relative contabilità speciali e che tali risorse sarebbero state trasferite nella disponibilità dei bilanci regionali, pur con il vincolo di destinazione della prosecuzione degli interventi di mitigazione del dissesto idrogeologico.

<sup>80</sup> Il riferimento è agli uffici tecnici e amministrativi dei comuni, provveditorati interregionali alle opere pubbliche, nonché della società ANAS S.p.A., dei consorzi di bonifica e delle autorità di distretto, nonché delle strutture commissariali già esistenti, non oltre il 30 giugno 2015, e delle società a totale capitale pubblico o delle società dalle stesse controllate (art. 10, co. 4, d. l. n. 91/2014).

internazionali e di quelli derivanti dall'appartenenza all'unione europea. Peraltro, i provvedimenti autorizzatori rilasciati sostituivano tutti i visti, i pareri, le autorizzazioni, i nulla osta e ogni altro provvedimento abilitativo necessario per l'esecuzione dell'intervento, comportavano la dichiarazione di pubblica utilità e costituivano, ove fosse occorso, variante agli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale. Rispetto a ciò, venivano comunque fatti salvi i pareri del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo previsti dal codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, pur prevedendo un termine di trenta giorni per il relativo rilascio, decorso il quale l'autorità avrebbe comunque potuto provvedere alla conclusione del procedimento, limitatamente agli interventi individuati negli accordi di programma<sup>81</sup>.

Successivamente, con il decreto c.d. Sblocca Italia veniva disposto che le risorse per la mitigazione del rischio *de quo* venissero utilizzate sempre tramite un accordo di programma tra la Regione e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sulla base del quale veniva individuata la quota di cofinanziamento regionale<sup>82</sup>. Gli interventi, tuttavia, erano individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Come osservato, pur apparendo conforme alla ripartizione di competenze *ex art.* 117 Cost., vista la riconduzione del tema alla materia «*tutela dell'ambiente*», tale soluzione era apparsa come una fonte di possibili discrasie. Invero, spettando l'attuazione comunque al Presidente della Regione in qualità di Commissario di Governo, con i compiti, le modalità, la contabilità speciale e i poteri *ex art.* 10 d.l. n. 91/2014, la definizione degli interventi a livello centrale avrebbe potuto non collimare con la volontà attuativa delle Regioni<sup>83</sup>.

Negli anni più recenti si è assistito ad una progressiva estensione dei margini derogatori in capo a tali organi. In tal senso possono interpretarsi le disposizioni di cui all'art. 4, co. 4, d.l. 18 aprile 2019, n. 32, convertito con modificazioni con la l. 14 giugno 2019, n. 55, in forza delle quali sono state applicate anche agli interventi dei Commissari straordinari per il dissesto idrogeologico talune modalità e deroghe che erano state riservate ai c. d. Commissari sblocca-cantieri<sup>84</sup>. A ciò si aggiungeva l'estensione della facoltà di avvalimento da parte dei Presidenti delle Regioni di tutti i soggetti pubblici e privati, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica, incluse le società *in house* delle amministrazioni centrali, per le

---

<sup>81</sup> Inoltre, a norma del medesimo comma 5, per le occupazioni di urgenza e per le eventuali espropriazioni delle aree occorrenti per l'esecuzione delle opere e degli interventi, i termini di legge previsti dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, e successive modificazioni, erano ridotti alla metà.

<sup>82</sup> Art. 7, co 2, d.l. n. 133/2014.

<sup>83</sup> F. Manganaro, *Le novità del decreto sblocca Italia - Servizio idrico integrato e mitigazione del dissesto idrogeologico*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2015, n. 1, pp. 234

<sup>84</sup> In particolare, erano state estese ai Commissari per il dissesto idrogeologico le modalità e le deroghe di cui al medesimo co. 4, quelle di cui al co. 2, eccezion fatta per quanto previsto con riferimento ai procedimenti relativi alla tutela dei beni culturali e paesaggistici, e quelle di cui al comma 3 del medesimo articolo 4.



attività relative agli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico complessivamente intesi, e non più pertanto riservata esclusivamente alla progettazione<sup>85</sup>.

Dinnanzi ad una simile complessità del sistema normativo, di cui ne è stato opportunamente evidenziato il senso di affanno e di farraginosità<sup>86</sup>, è successivamente intervenuto il legislatore nel più che apprezzabile tentativo di riordinamento. In particolare con il d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni con la l. 29 luglio 2021, n. 108, il frammentato sistema plurale di istituti commissariali di cui si è dato evidenza è stato oggetto di un'operazione di ricucitura, configurando gli stessi, sotto la comune denominazione di «commissari di Governo per il contrasto del dissesto idrogeologico» o «commissari di Governo», come gli organi che esercitano le competenze sugli interventi relativi al contrasto del dissesto idrogeologico, indipendentemente dalla fonte di finanziamento, che, come visto, costituiva un *discrimen* nella perimetrazione dell'area di operatività dell'organo. Con riferimento al relativo operato, la norma ha ridefinito l'agenda, qualificando gli interventi finanziati con le sopra richiamate fonti normative e quelli finanziati con le risorse del PNRR come misure dal preminente interesse nazionale, conferendo alle medesime un carattere prioritario. Nell'analogo proposito di superamento della frammentarietà del sistema, il legislatore è altresì intervenuto sulle precedenti fonti normative, superando l'ambiguità di fondo che aveva contraddistinto le relative disposizioni, nelle quali, rispetto all'organo *de quo*, si faceva alternativamente riferimento al Presidente della Regione e al Commissario, uniformando tali norme alla detta comune denominazione.

Un'ulteriore previsione che merita di essere richiamata concerne la definizione degli interventi di mitigazione, per cui si è provveduto nel senso di rafforzare il coinvolgimento dell'ente regionale nell'ambito di siffatto processo decisionale. Invero, se in precedenza l'individuazione di tali misure era rimessa al Presidente del Consiglio dei ministri tramite decreto, in conformità alle nuove disposizioni, la decisione è stata rimessa al Ministro della transizione ecologica, previa intesa con il Presidente di ciascuna Regione territorialmente competente.

Tra le ulteriori disposizioni di interesse, meritano senza dubbio di essere accolte favorevolmente anche le disposizioni di cui al co. 20 del medesimo art. 36-*ter*, per cui è stato espressamente specificato che le disposizioni di cui ai primi tre commi, attenenti prevalentemente alla prioritizzazione degli interventi, non si applichino agli interventi volti al superamento delle emergenze di rilievo nazionale *ex art.* 24 d.lgs. n. 1/2018. In tal senso allora, mantenendo lo *status* di norma speciale anche rispetto alle disposizioni in parola, il legislatore avrebbe fatto così presumere la prevalenza delle determinazioni contenute nelle ordinanze di protezione civile e della relativa attuazione<sup>87</sup>.

---

<sup>85</sup> Così l'art. 9, co. 2, decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni con la legge di conversione 11 settembre 2020, n. 120, modificando l'art. 7, co. 4, d.l. n. 133/2014.

<sup>86</sup> E. Buoso, *Le misure di semplificazione e accelerazione per il contrasto del dissesto idrogeologico nelle norme attuative del PNRR*, in *Rivista Giuridica di Urbanistica*, 2021, n. 4, pp. 855 ss.

<sup>87</sup> *Ibidem*, pp. 863.

Complessivamente, dunque, occorre valutare positivamente quest'ultimo intervento del legislatore sull'istituto commissariale, il cui ricorso, come è stato appurato, connota da circa un decennio la realizzazione di interventi di mitigazione del rischio idrogeologico. In tal senso può pertanto ritenersi che l'attività di mitigazione del rischio sia stata posta in essere all'insegna di una straordinarietà organizzativa, da cui discende un'alterazione dell'ordine legale delle competenze e delle attribuzioni, nonché l'interruzione dell'ordinario meccanismo di imputazione dell'azione amministrativa in capo all'ente<sup>88</sup>. La disposizione di una tale straordinarietà organizzativa, come visto, ha avuto una derivazione esterna all'ordinamento di protezione civile, essendo stata il frutto di reiterati interventi legislativi. Alla radice di questi ultimi c'è stato quindi il riconoscimento della situazione corrente come una circostanza dal carattere emergenziale tale da necessitare l'attivazione di una simile strutturazione straordinaria, sulla base di una valutazione discrezionale del legislatore. Certamente, la natura del presupposto di una simile valutazione era ed è differente rispetto al presupposto a fondamento della dichiarazione di stato di emergenza *ex art. 24*, sulla base del quale viene nominato il commissario delegato. Invero, se in quest'ultimo caso il presupposto si sostanzia nell'avvenuto verificarsi dell'evento che assuma la caratura emergenziale, ovvero nella relativa imminenza, il presupposto alla base dei provvedimenti normativi *de quo* si inserisce diversamente nel contesto del rischio, e pertanto in una dimensione antecedente al verificarsi dell'evento o della relativa imminenza. In questo senso, allora, il carattere emergenziale, piuttosto che essere riconosciuto tenendo conto degli impatti generati dall'evento già verificatosi o imminente, è stato individuato nella configurabilità di simili interventi di mitigazione come non (più) procrastinabili e rispetto ai quali alle esigenze di celerità non avrebbe potuto far fronte l'ordinario assetto organizzativo, bensì lo straordinario istituto commissariale.

Chiaramente si tratta, come a più riprese sottolineato, di un organo di matrice governativa, sebbene la persona fisica preposta all'ufficio di tale organo sia la medesima persona fisica di riferimento dell'organo monocratico regionale. A fondamento di una tale constatazione, al di là della mera denominazione, potrebbe essere sufficiente richiamare il potere di revoca riconosciuto al Presidente del Consiglio dei ministri, che, su proposta del Ministro della transizione ecologica, in presenza di specifici presupposti, può adottare un decreto attraverso cui revocare il Commissario in carica e nominare un altro soggetto<sup>89</sup>.

Indipendentemente dalla riconduzione dell'organo all'amministrazione statale, non può di certo non riconoscersi come in tali processi di mitigazione del rischio la Regione continui a ricoprire un ruolo

---

<sup>88</sup> Così G. Avanzini, *Il commissario straordinario*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 163, riferendosi in generale all'istituto commissariale.

<sup>89</sup> In tal senso l'art. 7, co. 2, d.l. n. 133/2014, così come novellato dall'art. 36-ter, co. 7, lett. c), d.l. n. 77/2021. Tale possibilità è subordinata al presupposto del mancato rispetto dei termini indicati nei cronoprogrammi con riferimento all'attuazione di uno o più interventi, laddove il ritardo sia grave e comunque non imputabile a cause indipendenti dalla responsabilità del commissario.

tale da avere un'incidenza concreta sulla realizzazione dei medesimi. Ciò troverebbe una spiegazione in primo luogo nel fatto che, coincidendo il commissario con la persona fisica del Presidente della Regione, la volontà regionale continui ad essere un fattore condizionante l'efficacia dell'attività preposta alla mitigazione, seppur risulti adesso condizionata dal richiamato potere di revoca. Ma, come visto, tale aspetto troverebbe altresì conferma nel fatto che la determinazione degli interventi da realizzare, per effetto delle previsioni introdotte con la più recente novella, è ora subordinata all'acquisizione di un'intesa. A rigor di logica, pertanto, una tale co-progettazione degli interventi dovrebbe scongiurare, o quanto meno, ridurre il rischio di discrasie e disallineamenti tra la progettazione centralizzata e la volontà attuativa a livello regionale, cui si è fatto riferimento *supra*.

In conclusione, dunque, due rilievi critici si intendono condividere. In primo luogo, va certamente richiamata la conclusione cui è pervenuta la Corte dei conti a più riprese, ossia che l'ampio ricorso all'istituto commissariale abbia fornito sufficiente prova delle difficoltà delle amministrazioni nazionali e locali di incardinare l'attività di tutela e di prevenzione nelle funzioni ordinarie delle Regioni e dei Comuni. Si potrebbe ritenere che, rispetto a tale settore, si sia nel tempo innescato un circolo vizioso nel quale la procrastinazione degli interventi di mitigazione da parte delle amministrazioni ordinariamente competenti ha, da un lato, reso gli interventi medesimi non più rimandabili, dall'altro, ha alimentato la sfiducia nei confronti delle stesse amministrazioni circa la relativa idoneità nella realizzazione degli stessi interventi, configurando il ricorso all'istituto commissariale come l'unica soluzione idonea ai fini dell'obiettivo *de quo*, con le conseguenti criticità di cui si è dato evidenza.

In secondo luogo, occorre prendere atto che la trasformazione del commissariamento in strumento ordinario di risoluzione dei problemi organizzativi non abbia prodotto risultati significativi<sup>90</sup>. In tal senso, il mancato conseguimento degli obiettivi è stato di certo condizionato, come rilevato, dalla frammentazione dei poteri e dalla sussistenza e persistenza di un numero eccessivo di contabilità speciali, quali fattori che hanno contribuito a rendere sempre più gravosi gli oneri in capo ai Presidenti di Regione e più complessa la conoscenza degli interventi realizzati e da realizzare<sup>91</sup>. Ad ogni modo, rispetto a quest'ultimo rilievo, si potrebbe comunque confidare che la più recente novella possa incidere in senso migliorativo su tali profili problematici.

#### 4.3 *La programmazione della mitigazione del rischio idrogeologico e l'evoluzione della governance nazionale*

---

<sup>90</sup> Così nella relazione della Corte dei conti “*Fondo per la progettazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico (2016-2018)*”, pp. 77-78, approvata con la deliberazione 31 ottobre 2019, n. 17/2019/G.

<sup>91</sup> Così nella relazione della Corte dei conti “*Gli interventi delle amministrazioni dello Stato per la mitigazione del rischio idrogeologico*”, pp. 116-117, approvata con la deliberazione 18 ottobre 2021, n. 17/2021/G.

Strettamente connessa al tema dell'istituto commissariale è la programmazione degli interventi della mitigazione del rischio idrogeologico e l'evoluzione della relativa *governance* nazionale. Rispetto a ciò, la decisione di costruire un'apposita *governance* a ciò preposta trova la propria genesi nel già richiamato d.l. n. 91/2014, con cui, a norma dell'art. 10, co. 11, era stato disposto che, ai fini della definizione dei criteri, delle modalità e dell'entità delle risorse da destinare al finanziamento degli interventi in materia di mitigazione del rischio idrogeologico, la Presidenza del Consiglio dei Ministri potesse avvalersi di un'apposita struttura di missione. Facendo seguito a tali disposizioni, con il d.P.C.M. 27 maggio 2014, era stata successivamente istituita la struttura 'Italia sicura', posta alle dirette dipendenze del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, raccordandosi con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. A tale Struttura erano stati demandati compiti di impulso, coordinamento, monitoraggio e controllo in ordine alle funzioni di programmazione, progettazione e realizzazione degli interventi stessi di prevenzione o di messa in sicurezza a seguito del verificarsi di eventi calamitosi e di gestione delle relative risorse, nella finalità di imprimere un'accelerazione all'attuazione degli interventi in materia di dissesto idrogeologico<sup>92</sup>.

Poco dopo l'istituzione di tale struttura, in conformità a quanto disposto dall'art. 7, co. 2, d.l. n. 133/2014, veniva adottato il d.P.C.M. del 15 settembre 2015, contenente una serie di interventi che avrebbero costituito il Piano stralcio per le aree metropolitane e le aree urbane con alto livello di popolazione esposta al rischio. Successivamente, il quadro programmatico veniva integrato con l'intervento della struttura, che, d'intesa con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, elaborò il Piano nazionale di opere e interventi e il Piano finanziario per la riduzione del rischio idrogeologico, che non sono stati oggetto di appositi provvedimenti, avendo piuttosto assunto la forma di rapporti presentati pubblicamente il 25 maggio 2017<sup>93</sup>. Il proposito di tale piano era quello di definire la pianificazione, la programmazione e l'attuazione degli interventi, nonché la ripartizione dei ruoli, delle competenze e delle connesse responsabilità, congiuntamente alla valutazione dell'efficacia degli interventi proposti in termini di abbattimento del rischio. Tuttavia, come osservato dalla Corte dei conti, avendo modellato siffatta programmazione a partire dall'acquisizione delle richieste dei Presidenti delle Regioni dalla piattaforma RENDIS (Repertorio Nazionale degli interventi per la Difesa del Suolo), il contributo di 'Italia Sicura' era piuttosto risultato come una mera raccolta di richieste di progetti e di risorse, senza addivenire ad una programmazione strategica del settore propriamente intesa<sup>94</sup>.

---

<sup>92</sup> Art. 2 d.P.C.M. 27 maggio 2014.

<sup>93</sup> Così nella relazione della Corte dei conti "*Fondo per la progettazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico (2016-2018)*", pp. 72.

<sup>94</sup> Così nella relazione della Corte dei conti "*Fondo per la progettazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico (2016-2018)*", pp. 41.

Nonostante l'accoglienza originariamente positiva della struttura, la cui istituzione si era profilata come un segnale positivo rispetto al passato<sup>95</sup>, il bilancio che in sede conclusiva ne è stato dato rispetto al relativo operato ha fornito evidenza del tradimento di simili aspettative. La riforma della *governance*, sospesa tra le esigenze di accentramento e di coordinamento in capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e un sistema fondato sulla responsabilità diretta dell'attuazione dei Commissari di cui *supra*, privi spesso delle strutture tecniche idonee ad assicurare un adeguato supporto, non aveva dunque prodotto i risultati attesi<sup>96</sup>.

Nell'ambito della legislatura successiva, da un lato, si è provveduto alla sostanziale dismissione di tale struttura di missione, dall'altro, sono state trasferite al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare le funzioni in materia di coordinamento e monitoraggio degli interventi, precedentemente attribuite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>97</sup>. Sullo sfondo di siffatto rinnovato riparto di competenze, la *governance* veniva integrata con l'istituzione della cabina di regia 'Strategia Italia', per la valorizzazione delle politiche pubbliche preposte alla verifica dello stato di attuazione delle opere pubbliche dei piani e di programmi di investimento infrastrutturale e all'adozione di quelle iniziative idonee al superamento di eventuali ostacoli e ritardi, nonché alla verifica dello stato di attuazione degli interventi connessi ai fattori di rischio per il territorio<sup>98</sup>. In tal senso, allora, il compito di tale cabina di regia era quello di garantire il raccordo politico, strategico e funzionale per facilitare un'efficace integrazione tra gli investimenti promossi e per favorire l'accelerazione degli interventi finanziati<sup>99</sup>. Nell'ambito di tale riassetto le funzioni di programmazione erano state quindi articolate intorno a siffatto binomio MAATM - Strategia Italia.

C'è comunque da osservare che il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare costituiva una componente della cabina di regia medesima, nella quale, sotto la presidenza del Presidente del Consiglio dei ministri, trovavano rappresentanza non solo ulteriori organi governativi<sup>100</sup>, ma anche le autonomie territoriali, per il tramite del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, del Presidente dell'UPI e del presidente dell'ANCI. Nel confronto con la *governance* precedente,

---

<sup>95</sup> R. Dipace, *Le forme di tutela dal dissesto idrogeologico fra programmazione, pianificazione e gestione delle emergenze*, cit., pp. 261.

<sup>96</sup> Così nella relazione della Corte dei conti "Fondo per la progettazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico (2016-2018)", pp. 93 ss., che, appunto, ha ritenuto che, nonostante tali tentativi di rinnovamento, non fosse ancora compiutamente definita una politica nazionale di contrasto al dissesto idrogeologico di natura preventiva e non emergenziale che fosse coerente anche con una politica urbanistica e paesaggistica rispettosa dei vincoli ambientali.

<sup>97</sup> Art. 2 decreto-legge 12 luglio 2018, n. 86, convertito con modificazioni con la legge di conversione 9 agosto 2018, n. 97.

<sup>98</sup> La base giuridica dell'istituzione di tale cabina di regia era l'art. 40 d. l. 28 settembre 2018, n. 109, convertito con modificazioni dalla L. 16 novembre 2018, n. 130.

<sup>99</sup> Così art. 1 d.P.C.M. 15 febbraio 2019.

<sup>100</sup> Nello specifico, erano componenti della cabina di regia: il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministro per il Sud e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, nonché gli altri Ministri eventualmente interessati dalle materie trattate

che comunque aveva la differente forma di una struttura di missione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, una tale composizione si presentava presumibilmente più idonea ad un adeguato raccordo degli interessi nell'ambito delle funzioni *de quo*.

A distanza di pochi giorni veniva rinnovata la programmazione preesistente con l'adozione, tramite il d.P.C.M. del 20 febbraio 2019, del Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela della risorsa ambientale (Piano 'ProteggItalia'), nella finalità di ricondurre in un quadro unitario, ordinato e tassonomico i diversi programmi di contrasto al dissesto idrogeologico e le connesse risorse, stanziando, per un periodo compreso tra il 2018 e il 2030, un importo pari a 14,3 miliardi di euro.

Dal punto di vista dell'articolazione interna, è stato seguito un criterio di ripartizione per tipologia di interventi. Segnatamente, il Piano è stato suddiviso in una molteplicità di programmi-obiettivi riconducibili ad amministrazioni differenti: al primo ambito, di competenza del Dipartimento della Protezione civile, sono state ricondotte le misure di emergenza; il secondo ambito, di competenza del MATTM, è stato riservato alle misure di prevenzione; nel terzo ambito, di competenza del Ministero delle politiche agricole, del Ministero dell'Interno, del Ministero della difesa e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sono confluite le misure di manutenzione e ripristino; infine, nel quarto ambito, di competenza di molteplici amministrazioni, il complesso variegato di misure di semplificazione e di rafforzamento della *governance*.

Con la delibera CIPE del 24 luglio 2019, n. 35, è stato successivamente adottato il piano stralcio relativo agli interventi immediatamente cantierabili già nel 2019 aventi carattere di urgenza e indifferibilità, così come individuati dal MATTM in attuazione di quanto disposto dall'art. 2 del Piano 'ProteggItalia'. A latere, sempre in coerenza con quest'ultimo piano, è stato successivamente adottato il Piano operativo per il dissesto idrogeologico, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 2 dicembre 2019, per un ammontare di risorse pari a 361,1 milioni di euro. Per l'anno successivo, è stato infine adottato il Piano stralcio del 2020 sulla base dell'art. 54, co. 2, d.l. n. 76/2020, ricomprendendo gli interventi nell'ambito degli Accordi di programma sottoscritti nel 2010 tra il Ministero e le singole Regioni, per un importo complessivo di oltre 262 milioni di euro corrispondenti a 119 interventi in tutto il territorio nazionale<sup>101</sup>.

Anche intorno al Piano 'ProteggItalia' è dunque intervenuta successivamente la Corte dei Conti, valutando positivamente la riconduzione della pluralità degli interventi, secondo siffatte distinzioni, nell'ambito di un percorso unitario. Tuttavia, con riferimento al medesimo atto di programmazione, sono comunque persistite talune criticità, tra cui la mancata unificazione dei criteri e delle procedure di spesa, la mancata risoluzione del problema dell'unicità del monitoraggio, nonché la mancata realizzazione di

---

<sup>101</sup> Così nella relazione della Corte dei conti "*Gli interventi delle amministrazioni dello Stato per la mitigazione del rischio idrogeologico*", pp. 55.

un'effettiva accelerazione nell'attuazione degli interventi e di una compiuta restituzione di un quadro integrato delle misure finanziate dai Ministeri coinvolti<sup>102</sup>.

Spostando la lente di indagine intorno al periodo più recente, vanno infine richiamate le previsioni contenute nell'ambito della programmazione del PNRR, con cui, nell'obiettivo di realizzazione di interventi di mitigazione del rischio idrogeologico, sono stati stanziati circa 2,49 miliardi di euro, riconducendo un ammontare pari a 1,287 miliardi di euro alla competenza del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e un ammontare di 1,2 miliardi alla competenza del Dipartimento della protezione civile.

La prima tipologia di investimento è stata integralmente devoluta alla realizzazione di progetti 'in essere', ovvero progetti che erano già coperti da fonti di finanziamento nazionali prima dell'approvazione del PNRR<sup>103</sup>, che, come risulta dall'allegato della Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia<sup>104</sup>, dovrebbero perlomeno garantire la messa in sicurezza delle zone edificate e dei bacini idrografici esposti al rischio, prevedere azioni per il risanamento ambientale e la mitigazione degli effetti dei cambiamenti climatici, garantire un livello più elevato di controllo e gestione del rischio di alluvione, dare priorità alle soluzioni basate sulla natura nei contratti, nonché ridurre di almeno 1,5 milioni l'ammontare delle persone esposte ai rischi di alluvione e ai rischi idrologici diretti. Rispetto a ciò, il traguardo che era stato fissato era l'aggiudicazione di tutti gli appalti pubblici relativi a tali interventi entro il 31 dicembre 2023. Trattandosi di progetti 'in essere', quindi, confluirebbero nel quadro di siffatta categoria di investimenti, le misure che afferiscono alle programmazioni precedenti, tra cui *inter alia* il Piano stralcio aree metropolitane e aree urbane con alto livello di popolazione esposta a rischio alluvioni, il Piano operativo per il dissesto idrogeologico per il 2019, il Piano stralcio 2019, il Piano stralcio 2020.

La seconda tipologia di investimenti programmati, di competenza del Dipartimento di protezione civile, è diversamente preposta a ripristinare le condizioni originarie e a garantire la resilienza dei territori alle calamità naturali. Tuttavia, a differenza della prima tipologia di investimenti, solo un terzo delle risorse è stato in questo caso destinato a progetti 'in essere', riservando la restante quota a disposizione per nuovi progetti.

A questo punto, ci si potrebbe domandare quale sia lo spazio residuo che è stato riservato nella novellata cornice finanziaria alla cabina di regia Strategia Italia precedentemente istituita. Sul punto, occorre in primo luogo premettere che non risulta alcuna abrogazione espressa delle disposizioni di cui

---

<sup>102</sup> In tal senso, nella relazione della Corte dei conti "*Gli interventi delle amministrazioni dello Stato per la mitigazione del rischio idrogeologico*", pp. 115 ss.

<sup>103</sup> Cfr. il decreto 6 agosto 2021 del Ministero dell'Economia e delle Finanze, concernente l'assegnazione delle risorse finanziarie previste per l'attuazione degli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e ripartizione di traguardi e obiettivi per scadenze semestrali di rendicontazione.

<sup>104</sup> COM/2021/344 final.

all'art. 40 d.l. n. 109/2018, sulla cui base è stato adottato il d.P.C.M. 15 febbraio 2019. Detto ciò, nell'esaminare gli atti che rilevano in questo settore successivi, come il d.P.C.M. del 18 giugno 2021, ovvero il d.P.C.M. del 27 settembre 2021, non risulta ad essi presupposta alcuna sua determinazione o comunque in qualche formula richiamata. A ben osservare, si potrebbe ritenere che, nella riconduzione della programmazione finanziaria di tali misure nel più ampio ambito del PNRR, le relative funzioni siano state piuttosto assorbite dalla Cabina di regia per il Piano nazionale di ripresa e resilienza *ex art. 2*, d.l. n. 77/2021, competente ad esercitare i poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR.

Rispetto a tale rinnovata programmazione finanziaria, anche in questo caso la Corte dei conti ha ravvisato talune criticità. In specie, il giudice contabile ha dato evidenza delle registrate difficoltà nell'individuazione dei progetti da inserire nel finanziamento con i fondi PNRR, che è apparsa come una questione strettamente connessa alla scelta di destinare la maggioranza delle risorse destinate a tale settore di intervento a progetti 'in essere'. Da un lato, come osservato, una simile scelta era risultata funzionale alla necessità di terminare gli interventi entro la scadenza finale del PNRR, dall'altro, si configurava come scelta antitetica rispetto al principio dell'addizionalità delle risorse proprio del Next Generation EU<sup>105</sup>.

Il tema consente di connettere il ragionamento alle più recenti intenzioni, sul piano governativo, di provvedere ad una revisione del PNRR, che, come risulta dalla proposta, inciderebbe anche sugli investimenti che interessano il settore *de quo*. Invero, sarebbe stato proposto il definanziamento dell'intero importo della prima tipologia di investimenti, proprio in ragione della natura di 'progetti in essere' delle misure contemplate. Come si evince, dalla proposta di modifiche, le motivazioni di un tale definanziamento sarebbero da ricondurre al carattere antecedente di tali misure all'entrata in vigore del novellato impianto normativo e pianificatorio derivante dal d.lgs. n. 77/2021 e dal Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici.

Ad ogni modo, la questione merita una più ampia riflessione. Da un lato potrebbe ritenersi che una tale decisione possa essere strumentale all'elusione del fissato traguardo di aggiudicazione di tutti gli appalti riconducibile a tale tipologia di investimento entro il 31 dicembre 2023. Dall'altro, una tale decisione potrebbe configurarsi come l'espressione della volontà di assicurare che tali interventi già programmati siano realizzati in modo coerente al redigendo Piano nazionale. Se posta in questi termini, allora, una tale decisione andrebbe nella direzione in questa sede auspicata ed esaminata di una mitigazione del rischio (idrogeologico) che sia coniugata con i processi di adattamento al cambiamento climatico e, dunque, di una realizzazione delle misure di mitigazione che sia declinata tenendo adeguatamente conto della variabilità indotta dagli effetti del cambiamento climatico medesimo. Constatato ciò, va ad ogni modo precisato che l'obbligo, ovvero la facoltà, avente ad oggetto una tale

---

<sup>105</sup> Così nella relazione della Corte dei conti "Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico", pp. 44, approvata con la deliberazione 16 febbraio 2023, n. 14/2023/G.



valutazione di coerenza dei programmi di investimento in parola rispetto al percorso programmatico definito con il Piano nazionale non risulterebbe in alcuna previsione normativa.

Diversamente, una condizione espressamente prevista sul piano normativo, cui ciascuna misura del PNRR, e quindi non solo le misure qui di interesse, è tenuta continuativamente ad uniformarsi è il principio del DNSH, che rileva ai nostri fini nella misura in cui tra gli obiettivi ambientali di cui all'art. 9 del Regolamento (UE) 2020/852 cui esso si riferisce è annoverato l'adattamento ai cambiamenti climatici. Ciò premesso, allora, l'associazione degli investimenti aventi ad oggetto le misure di mitigazione del rischio ad una fonte di finanziamento differente svincolerebbe tali interventi da siffatta condizionalità. In altri termini, con una tale dissociazione, la garanzia di un vincolo di non incompatibilità della misura preposta alla mitigazione del rischio idrogeologico con l'obiettivo di adattamento verrebbe meno.

Ciò detto, il confronto delle risultanze delle prime analisi aventi ad oggetto la portata del principio conducono a ridimensionare l'aspettativa circa l'effettività della conformazione delle misure ad una tale condizionalità. Invero, come lucidamente messo in luce, la valutazione preposta a verificare la conformità ad un tale principio che opera da sintesi positivizzata del concetto di ecosostenibilità, pur avendo una portata tale da estendersi 'dalla culla alla tomba' di ogni singola misura, operando necessariamente *ex ante*, in itinere ed *ex post*, viene realizzata con delle formule di autovalutazione che si limitano ad una mera compilazione di apposite liste di autocontrollo. In questi termini allora, ad una massima estensione della valutazione si contrappongono oneri particolarmente attenuati, in special modo se confrontati con altri strumenti di valutazione preventiva di conformità. Non è un caso che, sul punto, viene auspicato l'inserimento di un momento pubblicistico che consenta di asseverare o garantire la correttezza della valutazione, inserendo quest'ultima in un sistema che assicuri un'espressa collocazione procedimentale, con un chiaro assetto di competenze in cui la valutazione sia rimessa ad un soggetto terzo, dotato delle necessarie competenze tecniche<sup>106</sup>.

#### 4.4 *Gli strumenti di pianificazione per la gestione del rischio idrogeologico*

Coerentemente con i lineamenti teorici generali della funzione così come definiti *supra*<sup>107</sup>, anche nel settore del rischio idrogeologico gli istituti della pianificazione costituiscono gli strumenti giuridici di riferimento per lo sviluppo delle attività di previsione e di prevenzione nella fissazione delle ordinate spaziali e temporali dell'amministrazione del rischio. Alla luce della complessità di cui si connota il sistema di pianificazione nell'ambito della difesa del suolo, prima di condividere taluni rilievi critici, occorre

---

<sup>106</sup> Questa posizione risulta dal prezioso contributo di G. M. Caruso, *Il principio "do no significant harm": ambiguità, caratteri e implicazioni di un criterio positivizzato di sostenibilità ambientale*, in *La Cittadinanza europea*, 2022, n. 2, pp. 151-198.

<sup>107</sup> Par. 2.3.4 del Cap. II.

preliminarmente tratteggiare in modo sintetico i lineamenti degli istituti oggetto della trattazione, così come risultanti in particolare dalle disposizioni del d.lgs. n. 152/2006.

Nella riforma complessiva del sistema di difesa del suolo, in realtà, con riferimento al sistema di pianificazione, il legislatore ha sostanzialmente ricalcato il precedente modello definito con la legge n. 183/1989. Nel replicare, in buona parte, le disposizioni di cui all'art. 17 l. n. 183/1989<sup>108</sup>, il legislatore delegato, ai sensi dell'art. 65 d.lgs. n. 152/2006, ha collocato il piano distrettuale al vertice del sistema di pianificazione a tutela del suolo, qualificando il medesimo come uno strumento conoscitivo, normativo e tecnico operativo attraverso cui vengono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso preposte alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo e alla corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche e ambientali del territorio interessato. Il piano in questione, redatto dall'Autorità di bacino, secondo gli indirizzi, metodi e criteri stabiliti dalla Conferenza istituzionale permanente, si compone dunque di un'ampia vastità di elementi, così come fissati dall'art. 65, co. 3<sup>109</sup>, unitamente agli elementi di cui all'allegato IV della parte terza del d.lgs. n. 152/2006.

---

<sup>108</sup> Così A. Giuffrida, *Il governo e l'amministrazione della natura e del paesaggio. Le competenze*, cit., pp. 400 e P. Lombardi, *La difesa del suolo*, cit., pp. 687.

<sup>109</sup> In particolare, il piano di bacino distrettuale contiene: il quadro conoscitivo del sistema fisico, delle utilizzazioni del territorio previste dagli strumenti urbanistici comunali ed intercomunali, nonché dei vincoli, relativi al distretto, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (lett. a)); l'individuazione e la quantificazione delle situazioni di degrado del sistema fisico e delle relative cause (lett. b)); le direttive alle quali la difesa del suolo, la sistemazione idrogeologica ed idraulica e l'utilizzazione delle acque e dei suoli devono uniformarsi (lett. c)); l'indicazione delle opere necessarie in funzione dei pericoli di inondazione e della gravità ed estensione del dissesto, di siccità, di frane, del perseguimento degli obiettivi di sviluppo sociale ed economico o di riequilibrio territoriale nonché del tempo necessario per assicurare l'efficacia degli interventi (lett. d)); la programmazione e l'utilizzo delle risorse idriche, agrarie, forestali ed estrattive (lett. e)); l'individuazione delle prescrizioni, dei vincoli e delle opere idrauliche, idraulico-agrarie, idraulico-forestali, di forestazione, di bonifica idraulica, di stabilizzazione e consolidamento dei terreni e di ogni altra azione o norma d'uso o vincolo finalizzati alla conservazione del suolo e alla tutela dell'ambiente (lett. f)); il proseguimento ed il completamento delle opere appena richiamate, qualora siano già state intraprese con stanziamenti disposti da leggi speciali, da leggi ordinarie, oppure a seguito dell'approvazione dei relativi atti di programmazione (lett. g)); le opere di protezione, consolidamento e sistemazione dei litorali marini che sottendono il distretto idrografico (lett. h)); i meccanismi premiali a favore dei proprietari delle zone agricole e boschive che attuano interventi idonei a prevenire fenomeni di dissesto idrogeologico (lett. i)); la valutazione preventiva, anche al fine di scegliere tra ipotesi di governo e gestione tra loro diverse, del rapporto costi-benefici, dell'impatto ambientale e delle risorse finanziarie per i principali interventi previsti (lett. l)); la normativa e gli interventi rivolti a regolare l'estrazione dei materiali litoidi dal demanio fluviale, lacuale e marittimo e le relative fasce di rispetto, specificatamente individuate in funzione del buon regime delle acque e della tutela dell'equilibrio geostatico e geomorfologico dei terreni e dei litorali (lett. m)); l'individuazione delle zone da assoggettare a speciali vincoli e prescrizioni in rapporto alle specifiche condizioni idrogeologiche, ai fini della conservazione del suolo, della tutela dell'ambiente e della prevenzione contro presumibili effetti dannosi di interventi antropici (lett. n)); le misure per contrastare i fenomeni di subsidenza e di desertificazione, anche mediante programmi ed interventi utili a garantire maggiore disponibilità della risorsa idrica ed il riuso della stessa (lett. o)); il rilievo conoscitivo delle derivazioni in atto con specificazione degli scopi energetici, idropotabili, irrigui od altri e delle portate (lett. p)); il rilievo delle utilizzazioni diverse per la pesca, la navigazione od altre (lett. q)); il piano delle possibili utilizzazioni future sia per le derivazioni che per altri scopi, distinte per tipologie d'impiego e secondo le quantità (lett. r)); le priorità degli interventi ed il loro organico sviluppo nel tempo, in relazione alla gravità del dissesto (lett. s)); l'indicazione delle risorse finanziarie previste a legislazione vigente (lett. t)). Per una puntuale precisazione circa le esigue differenze tra gli elementi che il piano è tenuto a contenere ai sensi delle

Il procedimento di adozione e approvazione del piano di bacino, replicando lo schema consolidato degli strumenti urbanistici<sup>110</sup>, si comporrebbe di più subprocedimenti tali da connotare il relativo *iter* di particolare complessità. In primo luogo, i piani di bacino sono, in talune ipotesi, sottoposti preliminarmente alla verifica di assoggettabilità alla valutazione ambientale strategica<sup>111</sup>. In seguito, il piano, corredato dal rapporto ambientale ai fini della verifica di assoggettabilità a VAS, è adottato a maggioranza dalla Conferenza istituzionale permanente, che, contestualmente, stabilisce i termini per l'adozione dei provvedimenti conseguenti da parte delle Regioni e individua quali componenti del piano costituiscano interesse esclusivo delle singole Regioni e quali, diversamente, costituiscano interessi comuni a due o più Regioni. Tali documenti sono comunque inviati ai componenti della Conferenza istituzionale permanente venti giorni prima della data fissata per la conferenza e, qualora la decisione venga assunta a maggioranza, nella delibera di adozione deve risultare un'adeguata e analitica motivazione rispetto alle opinioni dissenzienti espresse nella conferenza medesima. Al fine di assicurare lo svolgimento delle procedure e l'adozione degli atti necessari per la formazione del piano, in caso di inerzia in ordine agli adempimenti regionali, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa diffida ad adempiere entro un congruo termine e sentita la Regione interessata, assume i provvedimenti necessari, compresa la nomina di un commissario 'ad acta'. Esaurita la procedura di VAS, i piani sono infine approvati con d.P.C.M., sentita preliminarmente la conferenza Stato-Regioni.

Nella consapevolezza delle difficoltà e dei ritardi connessi alla complessità di tale procedimento e all'estensione contenutistica del piano, così come già emerse nell'ambito della l. n. 183/1989, il legislatore delegato ha deciso di mantenere attiva la possibilità di redigere e approvare il piano di bacino anche per sottobacini o per piani stralci relativi a settori funzionali, che, in ogni caso, devono costituire fasi sequenziali e interrelate rispetto ai contenuti dello stesso<sup>112</sup>. In questi termini, vanno dunque intesi i piani stralcio di distretto per l'assetto idrogeologico (PAI) di cui all'art. 67 d.lgs. n. 152/2006, che contengono

---

disposizioni codicistiche e quelli di cui doveva comporsi il piano di bacino *ex* l. n. 183/1989, si veda la comparazione di S. Manservigi, *Sub art. 65*, in L. Costato, F. Pelizzer, *Commentario breve al codice dell'ambiente*, Padova, 2007, CEDAM, pp. 186 ss.

<sup>110</sup> In questi termini P. Dell'Anno, *Commento agli artt. 17-18-19-20 – I piani di bacino idrografico*, in P. Urbani (a cura di), *La difesa del suolo*, Roma, Edizioni delle Autonomie, 1993, pp. 184 ss. riferendosi al procedimento di approvazione del piano di bacino *ex* art. 18 l. n. 189/1989, che, prendendo in prestito l'espressione di M. S. Giannini, ha qualificato come 'procedimento di procedimenti'

<sup>111</sup> In particolare, ai sensi dell'art. 66, co. 1, d.lgs. n. 152/2006, sono sottoposti alla verifica di assoggettabilità qualora definiscano il quadro di riferimento per la realizzazione dei progetti elencati negli allegati II, III e IV alla parte seconda del medesimo decreto oppure possano comportare un qualsiasi impatto ambientale sui siti designati come zone di protezione speciale per la conservazione degli uccelli selvatici e su quelli classificati come siti di importanza comunitaria per la protezione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatica a valutazione ambientale strategica (VAS) in sede statale, secondo la procedura prevista dalla parte seconda del decreto medesimo.

<sup>112</sup> Così E. Buoso, *La difesa del suolo*, cit., pp. 599, relativamente a tali previsioni contenute nell'art. 65, co. 8, d.lgs. n. 152/2006.

in particolare l'individuazione delle aree a rischio idrogeologico, la perimetrazione delle aree da sottoporre a misure di salvaguardia<sup>113</sup> e la determinazione delle misure medesime.

Sul piano procedimentale, l'adozione dei piani stralci, tra cui il PAI, è disciplinata dall'art. 68 d.lgs. n. 152/2006, che, in realtà, rimanda alla procedura definita dal già richiamato articolo 66. A differenza della procedura del piano di bacino distrettuale, tuttavia, il progetto di piano non è sottoposto a valutazione ambientale strategica ed è adottato entro sei mesi dalla data di adozione del progetto medesimo. Nell'ambito di tale procedimento è altresì previsto che le Regioni convochino una conferenza programmatica alla quale partecipano gli enti territoriali interessati, insieme alla Regione e ad un rappresentante dell'Autorità di bacino, che saranno tenuti ad esprimere un parere sul progetto di piano, con particolare riferimento all'integrazione su scala provinciale e comunale dei contenuti del piano, ai fini della necessaria coerenza tra pianificazione di distretto e pianificazione territoriale<sup>114</sup>.

---

<sup>113</sup>Ai sensi dell'art. 65, co. 7, le misure di salvaguardia consistono in interventi che le Autorità di bacino, nelle more dell'approvazione del Piano di bacino, adottano con particolare riferimento ai bacini montani, ai torrenti di alta valle e ai corsi d'acqua di fondo valle e ai contenuti di cui all'art. 65, co. 3, lett. b), e), f), m) ed n), d.lgs. n. 152/2006. Si tratta di misure immediatamente vincolanti che restano in vigore sino all'approvazione del Piano di bacino e comunque per un periodo non superiore a tre anni. Nell'ipotesi in cui gli enti territoriali non ottemperino alla relativa attuazione o osservanza e qualora da ciò possa derivare un grave danno al territorio, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare adotta, previa diffida ad adempiere, un'ordinanza cautelare contenente le necessarie misure provvisorie di salvaguardia, anche con efficacia inibitoria di opere, di lavori o di attività antropiche, dandone comunicazione preventiva alle amministrazioni competenti. Se l'inottemperanza riguarda un ufficio periferico dello Stato, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare informa senza indugio il Ministro competente da cui l'ufficio dipende, che assume le misure necessarie per assicurare l'adempimento. Se permane la necessità di un intervento cautelare per evitare un grave danno al territorio, il Ministro competente, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, adotta l'ordinanza cautelare di cui al presente comma. Il tema è stato oggetto delle attenzioni della riflessione dottrinale da diverso tempo, trattandosi di misure già previste nell'art. 17, co. 6 bis, l. n. 183/1989. In particolare, una questione controversa atteneva alla possibilità per l'Autorità di Bacino di adottare tali misure indipendentemente dalla preventiva adozione del piano di bacino. Di questo avviso è stata ad esempio la posizione di R. Papania, *L'attività di pianificazione dei bacini idrografici nel testo unico ambientale*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, pp. 449, poggiata sulla pronuncia del Tribunale Superiore delle acque pubblica del 22 marzo 1996, n. 29. A conclusione opposta è invece pervenuta la giurisprudenza successiva della Corte di cassazione, affermando la pregiudizialità dell'adozione di un piano di bacino per l'applicazione delle misure di salvaguardia medesime, rispetto alla quale si rinvia alla ricostruzione condivisa da S. Manservigi, *Sub art. 65*, cit., pp. 192-194. Rispetto a tale questione, tuttavia, le nuove disposizioni codicistiche appaiono inequivocabilmente disporre in conformità alla prima tesi, riconoscendo espressamente tale eventualità. Invero, a norma del penultimo periodo dell'art. 67, co. 2, d.lgs. n. 152/2006, qualora le misure di salvaguardia siano adottate in assenza dei piani stralcio di cui al co. 1, esse rimangono in vigore sino all'approvazione di detti piani. Intorno alle misure di salvaguardia è altresì intervenuto il Giudice delle leggi con la sentenza n. 232/2009, precisando che le stesse vadano configurate come misure cautelari, rispetto alle quali la relativa disciplina apparterebbe a pieno titolo alla materia «*tutela dell'ambiente*», per cui la necessità del coinvolgimento delle Regioni derivante dall'indiretto riflesso che tali misure possono avere in materia di governo del territorio risulta adeguatamente soddisfatta dalla partecipazione dei rappresentanti delle Regioni il cui territorio è interessato dai provvedimenti in questione negli organi delle Autorità di bacino.

<sup>114</sup>Come precisato dalla Cassazione civile, sez. un., con la sentenza del 31 dicembre 2020, n. 29966, l'adozione da parte dell'Autorità di bacino del PAI non richiede l'acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni. Invero, il rinvio dell'art. 68 all'art. 66, implica il fatto che l'acquisizione del parere, come per il procedimento del piano di bacino distrettuale, è richiesto esclusivamente per l'approvazione del piano, e non per l'adozione.

Al fine di agevolare ulteriormente la corrispettività di alcuni profili dei piani rispetto alla conformazione territoriale corrente, con il co. 4-*bis* dell'art. 68, introdotto con l'art. 54, comma 3, d.l. n. 76/2020, è stato previsto che, nelle more dell'adozione dei piani, ovvero dei relativi aggiornamenti, le modifiche della perimetrazione e/o classificazione delle aree a pericolosità e rischio dei piani stralcio relativi all'assetto idrogeologico emanati dalle sopresse Autorità di bacino di cui alla legge 18 maggio 1989, n. 183, derivanti dalla realizzazione di interventi collaudati per la mitigazione del rischio, dal verificarsi di nuovi eventi di dissesto idrogeologico o da approfondimenti puntuali del quadro conoscitivo, siano rimesse all'organo monocratico dell'Autorità di bacino. Segnatamente, tali modifiche, che costituiscono parte integrante degli aggiornamenti dei PAI, sono approvate dal Segretario generale dell'Autorità di bacino distrettuale, previa intesa con la Regione territorialmente competente e previo parere della Conferenza Operativa. Per di più, ai sensi del successivo comma 4-*ter*, introdotto dalla medesima novella, nelle more dell'espletamento delle procedure di aggiornamento, il Segretario generale dell'Autorità di bacino distrettuale stesso può altresì adottare, sulla base del parere della Conferenza Operativa, misure di salvaguardia che sono immediatamente vincolanti e restano in vigore sino all'approvazione di tale aggiornamento del piano.

Nel quadro di una tale complessità, il panorama degli strumenti giuridici di pianificazione è tutt'altro che esaurito.

In primo luogo, occorre richiamare i piani che costituiscono diretta derivazione dei PAI medesimi. In particolare, ai sensi del co. 6 del medesimo art. 67, in tali piani stralcio sono tra l'altro individuate le infrastrutture e i manufatti che determinano il rischio idrogeologico. Sulla base di siffatte individuazioni, le Regioni stabiliscono le misure di incentivazione a cui i soggetti proprietari possono accedere ai fini di un adeguamento delle infrastrutture e di una rilocalizzazione delle attività produttive e delle abitazioni private al di fuori delle aree a rischio. A tal fine, dunque, le Regioni, acquisito il parere degli enti locali interessati, predispongono un piano per l'adeguamento delle infrastrutture e per la concessione di incentivi finanziari per la rilocalizzazione delle attività produttive e delle abitazioni private realizzate in conformità alla normativa urbanistica edilizia o condonate, secondo criteri di priorità connessi al livello di rischio<sup>115</sup>.

Al fianco degli strumenti di pianificazione sinora richiamati, l'impianto normativo prevede altresì la possibile approvazione, in deroga alle procedure *ex* art. 66, di piani straordinari diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico, redatti anche sulla base delle proposte delle Regioni e degli enti locali. Sul piano contenutistico, la norma precisa che i piani straordinari debbano ricomprendere

---

<sup>115</sup> Un aspetto che appare di particolare interesse è che, in conformità a quanto disposto dalla norma, qualora i soggetti interessati non si dovessero avvalere della facoltà di usufruire di tali incentivazioni, essi decadono da eventuali benefici connessi ai danni agli insediamenti di loro proprietà in conseguenza del verificarsi di calamità naturali.

prioritariamente le aree a rischio idrogeologico per le quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza e che siano preposti all'individuazione e alla perimetrazione delle aree a rischio idrogeologico molto elevato per l'incolumità delle persone e per la sicurezza delle infrastrutture e del patrimonio ambientale e culturale, nonché all'adozione di misure di salvaguardia. Nell'ipotesi di inerzia da parte delle Autorità di bacino, a provvedere all'adozione degli atti relativi all'individuazione, perimetrazione di tali aree è il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Comitato dei Ministri.

Il panorama pianificatorio sinora descritto si compone altresì di ulteriori strumenti. Il riferimento è in primo luogo ai Piani di gestione del rischio alluvione (PGRA), quale istituto che trova il proprio fondamento normativo nella Direttiva 2007/60/CE e nella relativa fonte di recepimento nazionale di cui al d.lgs. 23 febbraio 2010, n. 49. Tali piani, da elaborare tenendo conto delle caratteristiche del bacino idrografico o del sottobacino interessato, riguardano, a norma dell'art. 7, d.lgs. n. 49/2010, tutti gli aspetti della gestione del rischio di alluvioni, con particolare riferimento alla prevenzione, protezione e preparazione, ivi comprese le previsioni di alluvione e il sistema di allertamento nazionale. Inoltre, tali piani possono comprendere altresì la promozione di pratiche sostenibili di uso del suolo, il miglioramento delle azioni di ritenzione delle acque, nonché l'inondazione controllata di certe aree in caso di fenomeno alluvionale. Con tali piani vengono dunque definite, tenendo conto di un'ampia serie di variabili<sup>116</sup>, le misure preposte al conseguimento di tali finalità, comprendendo all'interno del documento programmatico *inter alia*: le conclusioni della valutazione preliminare del rischio di alluvioni<sup>117</sup>, sotto forma di una mappa di sintesi del distretto che delimiti le zone a rischio potenziale di alluvioni; le mappe della pericolosità e del rischio di alluvioni; la descrizione degli obiettivi della gestione del rischio di

---

<sup>116</sup> In particolare, ai sensi dell'art. 7, co. 4, d.lgs. n. 49/2010, i piani di gestione tengono conto di aspetti quali la portata della piena e l'estensione dell'inondazione, le vie di deflusso delle acque e le zone con capacità di espansione naturale delle piene, gli obiettivi ambientali di cui alla parte III, titolo II, d.lgs. n. 152/2006, la gestione del suolo e delle acque, la pianificazione e le previsioni di sviluppo del territorio, l'uso del territorio, la conservazione della natura, la navigazione e le infrastrutture portuali, i costi e i benefici, le condizioni morfologiche e meteomarine alla foce.

<sup>117</sup> Si tratta di uno strumento conoscitivo e valutativo disciplinato dall'art. 4 d.lgs. n. 49/2010, attraverso cui viene fornita una valutazione dei rischi potenziali, principalmente sulla base dei dati registrati, di analisi speditive sugli sviluppi a lungo termine, tra cui le conseguenze dei cambiamenti climatici sul verificarsi delle alluvioni e tenendo conto della pericolosità da alluvione. Il contenuto minimo compreso nella valutazione include: le cartografie tematiche del distretto idrografico in scala appropriata comprendenti i limiti amministrativi, i confini dei bacini idrografici, dei sottobacini e delle zone costiere, dalle quali risulti la topografia e l'uso del territorio; la descrizione delle alluvioni avvenute in passato particolarmente impattanti che, con elevata probabilità, possono ancora verificarsi in modo analogo, compresa l'estensione dell'area inondabile e, ove noti, le modalità di deflusso delle acque, gli effetti al suolo e una valutazione delle conseguenze negative che hanno avuto; la descrizione delle alluvioni significative avvenute in passato che, pur non avendo avuto notevoli conseguenze negative, ne potrebbero avere in futuro; la valutazione delle potenziali conseguenze negative di future alluvioni per la salute umana, il territorio, i beni, l'ambiente, il patrimonio culturale e le attività economiche e sociali, tenendo conto della topografia, della localizzazione dei corpi idrici superficiali e delle loro caratteristiche idrologiche e geomorfologiche generali, delle aree di espansione naturale delle piene, dell'efficacia delle infrastrutture artificiali esistenti per la difesa dalle alluvioni, della localizzazione delle aree popolate, di quelle ove esistono attività economiche e sociali e degli scenari a lungo termine, quali quelli socio-economici e ambientali, determinati anche dagli effetti dei cambiamenti climatici.

alluvioni; la sintesi delle misure e il relativo ordine di priorità per il raggiungimento degli obiettivi della gestione del rischio di alluvioni<sup>118</sup>.

Sotto l'aspetto procedimentale, invece, tali piani sono predisposti dall'autorità di bacino distrettuale nell'ambito dell'attività di pianificazione definita dalle disposizioni di cui al d.lgs. n. 152/2006 sinora ricostruita, fatta salva la competenza delle Regioni, in coordinamento tra loro e con il Dipartimento della protezione civile, di predisporre la parte dei piani di gestione per il distretto idrografico di riferimento relativa al sistema di allertamento, nazionale, statale e regionale, per il rischio idraulico ai fini di protezione civile<sup>119</sup>.

Chiaramente, a stretto contatto con gli strumenti di pianificazione che sono stati richiamati, si collocano altresì gli istituti preposti alla tutela dei corpi idrici, ossia il Piano di gestione dei distretti idrografici *ex art.* 117 e il Piano di tutela delle acque *ex art.* 121 d.lgs. n. 152/2006, che, tuttavia, non rilevano particolarmente per quanto interessa in questa sede.

Sul piano attuativo, occorre infine fare riferimento ai programmi triennali di intervento di cui all'art. 69 d.lgs. n. 152/2006, che, redatti tenendo conto degli indirizzi e delle finalità dei piani di bacino, contengono l'indicazione dei mezzi per farvi fronte e della relativa copertura finanziaria. Rispetto a ciò, tuttavia, vengono fissate *ex lege* delle quote minime di destinazione delle risorse. In particolare è stato disposto che, nell'ambito di tali programmi triennali, sia destinata una quota non inferiore al 15% per: gli interventi di manutenzione ordinaria delle opere, degli impianti e dei beni; lo svolgimento del servizio di polizia idraulica, di navigazione interna, di piena e di pronto intervento idraulico; la compilazione e l'aggiornamento dei piani di bacino, nonché lo svolgimento di studi, le rilevazioni o altro nelle materie riguardanti la difesa del suolo, la redazione dei progetti generali, degli studi di fattibilità, dei progetti di opere e degli studi di valutazione dell'impatto ambientale delle opere principali. Sul piano procedimentale, a norma dell'art. 70 del medesimo d.lgs. n. 152/2006, anche l'adozione di tali programmi è rimessa alla Conferenza istituzionale permanente<sup>120</sup>.

#### 4.4.1 *Rilievi critici intorno alla plurifunzionalità e alla natura giuridica dei piani per la gestione del rischio idrogeologico*

A partire dalla descrizione del dato normativo sulla base del quale è stato edificato il sistema di pianificazione preposto all'amministrazione del rischio idrogeologico, non può esimersi nel riconoscere

---

<sup>118</sup> Cfr. l'Allegato I del d.lgs. n. 49/2010.

<sup>119</sup> Art. 7, co. 3, d.lgs. n. 49/104.

<sup>120</sup> Lo schema procedimentale per l'adozione di tali programmi definito dall'art. 70, co. 1, d.lgs. n. 152/2006, è analogo a quello previsto per l'adozione del piano di bacino così come risultante dall'art. 66, co. 3, per cui tali programmi sono inviati ai componenti della conferenza stessa almeno venti giorni prima della data fissata per la conferenza e, in caso di decisione a maggioranza, la delibera di adozione deve fornire una adeguata e analitica motivazione rispetto alle opinioni dissenzienti espresse in seno alla conferenza.

che lo stesso sia contraddistinto da una complessità tale da necessitare alcuni chiarimenti, a cui affiancare talune considerazioni critiche.

In primo luogo, occorre precisare che, diversamente da quanto era stato prospettato dal legislatore delegato circa la *reductio ad unum* dell'intero sistema di pianificazione tramite il piano di bacino distrettuale, le soluzioni rappresentate dai piani stralcio, concepite come temporanee, hanno finito per stabilizzarsi nell'ordinamento. Pertanto, lo sguardo analitico non può che essere rivolto ad essi, e in particolare al binomio PAI – PGRA. Tuttavia, ciò non dovrebbe costituire una fonte di problematicità nella misura in cui, come precisato dalla Corte costituzionale, i piani in questione hanno la stessa natura e le medesime finalità di quelli, più generali di bacino distrettuale, costituendo, appunto, uno stralcio degli stessi<sup>121</sup>.

Il carattere che di certo contraddistingue i piani qui esaminati è la relativa plurifunzionalità, connessa, da un lato, alle esigenze conservativo-ripristinatorie, dall'altro, alla promozione dello sviluppo socio-economico<sup>122</sup>. In primo luogo, può ritenersi che siffatti piani assolvano ad una funzione conoscitiva<sup>123</sup>. In questi termini può intendersi la restituzione, operata dal piano, del quadro conoscitivo organizzato e aggiornato del sistema fisico, nonché delle utilizzazioni del territorio previste dagli strumenti urbanistici, nonché dei vincoli paesaggistici derivanti dall'ordinamento settoriale<sup>124</sup>. In altri termini, nella realizzazione di tale operazione ricognitiva, il piano offrirebbe una rappresentazione unitaria che costituisce una sorta di «*carta del territorio*» del sistema dei vincoli esistenti<sup>125</sup>, alla quale si aggiunge una mappatura relativa alla distribuzione del rischio *de quo*, con l'individuazione e la quantificazione delle situazioni, in atto e potenziali, di degrado del sistema fisico, nonché delle relative cause<sup>126</sup>, ovvero con la predisposizione di una mappa della pericolosità e del rischio propriamente intesa<sup>127</sup>.

A ciò si sommano le funzioni programmatiche e tecnico-operative<sup>128</sup>, per cui, come visto, spetta al piano la definizione *ex multis* della programmazione e l'utilizzazione delle risorse, delle direttive alle quali devono uniformarsi la difesa del suolo, la sistemazione idrogeologica e idraulica e l'utilizzo delle acque e

---

<sup>121</sup> Così la Corte costituzionale nella sentenza n. 232/2009. Va precisato che la Corte si riferiva esclusivamente ai PAI. Tuttavia, non appare infondato ritenere che ad analoga conclusione possa pervenirsi con riferimento ai PGRA, trattandosi anche in questo caso, a norma dell'art. 63, co. 10, lett. a), d.lgs. n. 152/2006, di un piano stralcio per settore funzionale del piano di bacino distrettuale.

<sup>122</sup> E. Buoso, *La difesa del suolo*, cit., pp. 597.

<sup>123</sup> Così: P. Dell'Anno, *Commento agli artt. 17-18-19-20 – I piani di bacino idrografico*, cit., pp. 186; G. Garzia, *Difesa del suolo e vincoli di tutela. Attività amministrativa di accertamento e di ponderazione*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 64 ss.; S. Cimini, R. Dipace, *La gestione delle risorse idriche e la tutela del suolo dal rischio idrogeologico*, in R. Ferrara, M. A. Sandulli, *Trattato di Diritto dell'Ambiente*, Tomo II, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 552 ss.; M. Piacentini, *Aspetti della funzionalità amministrativa nella nuova legge sulla difesa del suolo*, cit., pp. 891.

<sup>124</sup> Art. 65, co. 3, lett. a), d.lgs. n. 152/2006.

<sup>125</sup> G. Garzia, *Difesa del suolo e vincoli di tutela. Attività amministrativa di accertamento e di ponderazione*, cit., pp. 65 ss.

<sup>126</sup> Art. 65, co. 3, lett. b), d.lgs. n. 152/2006.

<sup>127</sup> Coerentemente con quanto disposto nella parte A dell'allegato I del d.lgs. n. 49/2010, le mappe della pericolosità e del rischio di alluvioni predisposte *ex art. 6* o quelle già esistenti *ex art. 12* rientrano tra gli elementi che devono figurare nel PGRA.

<sup>128</sup> P. Dell'Anno, *Commento agli artt. 17-18-19-20 – I piani di bacino idrografico*, cit., pp. 186.



dei suoli, l'indicazione delle opere distinte per tipologia<sup>129</sup>, ovvero, con specifico riferimento al PGRA, la descrizione degli obiettivi della gestione del rischio di alluvioni e di alcuni profili metodologici<sup>130</sup>.

Infine, il piano si presterebbe altresì ad una funzione normativa, con la peculiarità di presentare congiuntamente sia un contenuto normativo di carattere generale, provvedendo a regolare l'esercizio del potere di pianificazione e degli interventi dei pubblici poteri, sia un contenuto prescrittivo concreto, relativo alla disciplina dei suoli e delle risorse naturali attraverso vincoli e ordini conformativi<sup>131</sup>, con inevitabili riflessi sotto il profilo dell'impugnazione<sup>132</sup>.

Precisati tali aspetti, occorre ora interrogarsi sul valore e sulla natura giuridica di tali piani<sup>133</sup>. Il legislatore, sin dalla l. n. 183/1989, ha inteso qualificare le tipologie di piani in questione come piani territoriali di settore, utilizzando dunque una formula ibrida, poi ripresa anche nelle disposizioni codicistiche, che ha comunque ricevuto l'avallo della Corte costituzionale (sentenza n. 85/1990). Si è dunque trattato di una formula di non agevole esegesi nella misura in cui il piano territoriale e il piano settoriale costituiscono tipologie aventi caratteristiche differenti. La qualificazione di piano territoriale è stata tradizionalmente accordata all'insieme degli strumenti di indirizzo e di controllo dell'utilizzo del territorio che producono effetti nei confronti delle amministrazioni pubbliche aventi competenze afferenti alla tutela e all'utilizzo del territorio medesimo<sup>134</sup>, ovvero nei confronti dei singoli privati e delle proprietà immobiliare, tramite disposizioni immediatamente precettive e conformative<sup>135</sup>. I piani settoriali, indipendentemente dalla possibile tipologia di operatività<sup>136</sup>, sono stati invece intesi come quegli

---

<sup>129</sup> Gli esempi appena richiamati si riferiscono rispettivamente alle disposizioni di cui all'art. 65, co. 3, lett. e), c) e d).

<sup>130</sup> Cfr. parte A dell'allegato I del d.lgs. n. 49/2010.

<sup>131</sup> Così P. Dell'Anno, *Commento agli artt. 17-18-19-20 – I piani di bacino idrografico*, cit., pp. 188. Dello stesso avviso sono *inter alia* P. Lombardi, *La difesa del suolo*, cit., pp. 692 e R. Dipace, *Le forme di tutela dal dissesto idrogeologico fra programmazione, pianificazione e gestione delle emergenze*, cit., pp. 247.

<sup>132</sup> Sul punto P. Lombardi, *Il rischio idrogeologico: paesaggio, ambiente e governo del territorio nella prospettiva degli strumenti di pianificazione*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2019, n. 2, pp. 250.

<sup>133</sup> Trattasi di un tema che da tempo ha suscitato l'interesse della riflessione dottrinale. Sul punto si cfr. *inter alia*: L. Rainaldi, *I piani di bacino nella previsione della legge n. 183 del 1989*, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 43 ss.; P. Dell'Anno, *Commento agli artt. 17-18-19-20 – I piani di bacino idrografico*, cit., pp. 187 ss.; P. Stella Richter, *I piani di bacino*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1998, pp. 523 ss.; P. Urbani, *La pianificazione per la tutela dell'ambiente, delle acque e per la difesa del suolo*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2001, pp. 208 ss.; M. Piacentini, *Aspetti della funzionalità amministrativa nella nuova legge sulla difesa del suolo*, cit.; R. Papania, *L'attività di pianificazione dei bacini idrografici nel testo unico ambientale*, cit., pp. 444 ss.; P. Lombardi, *La difesa del suolo*, cit., pp. 688 ss.; R. Dipace, *Le forme di tutela dal dissesto idrogeologico fra programmazione, pianificazione e gestione delle emergenze*, cit., pp. 245 ss.; P. Lombardi, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati: la difesa del suolo quale archetipo di virtuose forme di cooperazione tra distinti ambiti di amministrazione*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2010, n. 2, pp. 93 ss..

<sup>134</sup> Così G. Morbidelli, *Piano territoriale*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIII, Milano, Giuffrè, 1983, pp. 705 ss.

<sup>135</sup> Si veda L. Rainaldi, *I piani di bacino nella previsione della legge n. 183 del 1989*, cit., pp. 43-44 per l'individuazione del minimo comune denominatore del concetto di piano territoriale tra le varie accezioni.

<sup>136</sup> Così in particolare L. Rainaldi, *I piani di bacino nella previsione della legge n. 183 del 1989*, cit., pp. 47 ss. Sul tema si veda anche P. Stella Richter, *I piani di bacino*, cit., pp. 524, che precisa che il regime differenziato derivanti dai piani di settore, è caratterizzato da tre profili: il divieto di trasformazioni incompatibili con l'interesse preminente; l'attribuzione del potere di decidere circa la compatibilità o meno della singola proposta di trasformazione ad un

strumenti pianificatori, che, pur incidenti sul territorio, si distinguono per la specificità dell'obiettivo da perseguire<sup>137</sup>. L'unicità del fine sarebbe allora l'elemento di differenziazione rispetto ai piani territoriali, che, nel perseguimento di finalità generali, sarebbero preposti a governare l'assetto complessivo degli interessi insistenti sulla porzione di territorio interessato, definendone una sistemazione generale.

Rispetto alle categorie appena richiamate, se da un lato il carattere della territorialità dei piani in questione è stato pacificamente riconosciuto nell'ambito della riflessione dottrinale<sup>138</sup>, la sussistenza del carattere della settorialità, con riferimento ai piani di bacino, è stato oggetto di sottolineatura in un numero limitato di voci dottrinali, che, pur riconoscendo le peculiarità del piano *de quo*, non avevano esitato a manifestare le problematiche derivanti dal disconoscimento di un tale carattere<sup>139</sup>.

Coerentemente con siffatte divergenze, la sentenza n. 85/1990 della Corte costituzionale a più riprese richiamata era stata dunque accolta in modo differente nell'ambito della riflessione dottrinale. Con tale decisione il giudice delle leggi aveva precisato che, nella misura in cui i piani sono diretti alla conservazione dinamica del suolo attraverso l'imposizione di vincoli e di opere di carattere idraulico, idraulico-agrario e forestale, contenendo varie prescrizioni dirette alla preservazione e alla salvaguardia del suolo e dell'attitudine di questo ad essere utilizzato a fini produttivi e civili rispetto alle cause di aggressione dovute alle acque meteoriche, fluviali e marine o a qualsiasi altro fattore meteorico, gli stessi non si debbano attuare attraverso misure e opere inerenti alle competenze urbanistiche o a quelle della protezione civile ovvero a quelle attinenti ad altre competenze regionali o provinciali, anche se indubbiamente incidono o interferiscono nei confronti di ciascuna di queste attribuzioni. Per cui se da

---

organo burocratico tecnicamente qualificato o comunque la determinante partecipazione di un organo siffatto al relativo procedimento; l'intrinseca improponibilità di un uso dell'immobile incompatibile con l'interesse prioritario che connota lo stesso diritto di proprietà sul bene, facendo considerare naturali i condizionamenti che ne derivano circa la possibilità di godimento e di trasferimento.

<sup>137</sup> L. Rainaldi, *I piani di bacino nella previsione della legge n. 183 del 1989*, cit., pp. 45-47.

<sup>138</sup> In tal senso: L. Rainaldi, *I piani di bacino nella previsione della legge n. 183 del 1989*, cit., pp. 46-47 che specifica che il piano di bacino possa considerarsi senza dubbio un piano territoriale, sia che si aderisca alla tesi che riconosce la territorialità in senso ampio, che in senso ristretto; P. Lombardi, *La difesa del suolo*, cit., pp. 688, che riprende le considerazioni di L. Rainaldi appena richiamate; P. Dell'anno, *Commento agli artt. 17-18-19-20 – I piani di bacino idrografico*, cit., pp. 191 ss.; R. Dipace, *Le forme di tutela dal dissesto idrogeologico fra programmazione, pianificazione e gestione delle emergenze*, cit., pp. 246, che, nel riferirsi al piano di bacino, parla persino di piano territoriale e urbanistico. Come precisato da P. Urbani, *La pianificazione per la tutela dell'ambiente, delle acque e per la difesa del suolo*, cit., pp. 210, tale aspetto sarebbe stato altresì riconosciuto dal Tribunale superiore delle acque pubbliche (TSAP 2 febbraio 1995, n. 13 e n. 116/1999), che, in due pronunce, aveva precisato che al piano di bacino spetti un'ampia funzione di coordinamento rispetto ad una gamma di interessi pubblici eterogenei di dimensione territoriale tale per cui il piano non si limita a disciplinare le attività di difesa del suolo, di sistemazione idrogeologica e utilizzo delle acque e dei suoli, ma detta l'insieme delle prescrizioni necessarie, in senso ampio, alla conservazione del suolo e alla tutela dell'ambiente, confermando che non possa riferirsi al riguardo di una funzione monosettoriale ed esclusivamente tecnica del piano.

<sup>139</sup> In particolare, P. Stella Richter, *I piani di bacino*, cit., pp. 526 e R. Papania, *L'attività di pianificazione dei bacini idrografici nel testo unico ambientale*, cit., pp. 444-449. Tra i contributi che, diversamente, avevano palesato talune perplessità nel riconoscimento del carattere della settorialità, si ricorda L. Rainaldi, *I piani di bacino nella previsione della legge n. 183 del 1989*, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 43 ss., P. Dell'Anno, *Commento agli artt. 17-18-19-20 – I piani di bacino idrografico*, cit., pp. 187 ss., P. Lombardi, *La difesa del suolo*, cit., pp. 689.

alcuni era stato ritenuto che tale lettura (riduttiva) fosse stata il riflesso di un atteggiamento eccessivamente prudentiale<sup>140</sup>, da altri la stessa era stata ritenuta più che opportuna, dal momento che una lettura differente avrebbe potuto alimentare il rischio di un ulteriore svuotamento della funzione propria degli organi rappresentativi della collettività, sottraendo agli stessi tali processi decisionali per rimmetterli ad un organo contraddistinto da una prevalente componente tecnica<sup>141</sup>.

A questo punto, rispetto a siffatta questione, occorre condividere un duplice ordine di considerazioni. In primo luogo, ad avviso di chi scrive, si ritiene che la formula ibrida utilizzata dal legislatore non appaia inappropriata. Invero, se da un lato, l'oggetto della pianificazione *de quo* è tale da far assumere a tali piani l'aspetto dei piani territoriali, dall'altro occorre comunque ribadire che le finalità che con tale strumento possono conseguirsi sono espressamente tipizzate dalla richiamata normativa. Ciò detto, l'estensione dei margini entro cui tale pianificazione può svilupparsi costituisce l'inevitabile corollario della scelta del legislatore delegato di aver optato per una nozione dell'oggetto di tutela tutt'altro che unitariamente definito. In questi termini, allora, proprio la fisionomia composita e variegata, facente riferimento ad attività concernenti la realizzazione di opere e interventi ampiamente differenziati, induce all'erronea equiparazione tra i piani di bacino e i piani territoriali e urbanistici.

L'altro ordine di considerazioni attiene invece alla già richiamata preoccupazione espressa in dottrina circa la sottrazione di taluni processi decisionali agli organi rappresentativi della collettività, per rimmetterli ad autorità distinte per la relativa composizione tecnica. Sul punto si ritiene di dissentire da tale posizione, aderendo piuttosto ad un'altra lettura, che, opportunamente ha messo in evidenza come, nel caso di specie, il legislatore abbia negato in radice la possibilità che nel settore possa prefigurarsi un'autorità tecnica indipendente con poteri decisorii autonomi e con caratteri di neutralità e di terzietà rispetto agli interessi territoriali<sup>142</sup>. Invero, come già evidenziato *supra*<sup>143</sup>, l'adozione dei piani medesimi è rimessa ad un organo collegiale dell'autorità medesima che, eccezion fatta per il Capo Dipartimento della protezione civile, si compone di organi non estranei al circuito democratico-rappresentativo.

Un simile dato organizzativo appare ad ogni modo coerente con il substrato discrezionale alla base dell'adozione di tali atti pianificatori. Invero, se da un lato la valutazione del rischio idrogeologico è espressione di una attività strettamente tecnica, con le dovute ricadute sul piano del sindacato giurisdizionale, dall'altro questi ultimi sono strettamente connessi a valutazioni di discrezionalità amministrativa, ossia valutazioni di merito sulle modalità di conseguimento del fine di prevenzione del rischio idrogeologico a tutela dell'incolumità delle persone, ovvero della sicurezza delle infrastrutture e

---

<sup>140</sup> P. Dell'Anno, *Commento agli artt. 17-18-19-20 – I piani di bacino idrografico*, cit., pp. 193.

<sup>141</sup> P. Stella Richter, *I piani di bacino*, cit., pp. 526-527.

<sup>142</sup> Così P. Urbani, *La pianificazione per la tutela dell'ambiente, delle acque e per la difesa del suolo*, cit., pp. 210, che sul punto richiama altresì le considerazioni già espresse in ID, *Le Autorità di bacino nazionale: pianificazione, regolazione e controllo nella difesa del suolo*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1995, II, pp. 227 ss.

<sup>143</sup> Cfr. par. 4.2.1

del patrimonio ambientale e culturale<sup>144</sup>. Come già precisato, difatti, le funzioni del piano non si esauriscono in quelle di ordine conoscitivo, preposte tra l'altro proprio all'individuazione delle aree a rischio idraulico e idrogeologico, ma anche in funzioni di carattere programmatico e normativo/prescrittivo, rispetto alle quali la definizione della misura di prevenzione del rischio idrogeologico non può che risultare ad esito di una ponderazione di interessi differenti insistenti sulla medesima area territoriale.

Orbene, come chiarito dalla giurisprudenza, l'autorità competente può definire il contenuto di siffatte misure di prevenzione alla stregua del principio di precauzione, per cui, nel bilanciamento degli interessi coinvolti, può essere data prevalenza alla protezione della salute e dell'ambiente anche nell'ipotesi in cui la situazione di rischio idrogeologico sia solo potenziale<sup>145</sup>, purché non meramente ipotizzata. In questi termini, allora, si ripropone il medesimo schema condiviso nell'ambito della I parte di questo lavoro<sup>146</sup>, per cui le attività di previsione, in questo caso espletate secondo la funzione conoscitiva del piano, tracciano i binari di probabilità/improbabilità entro i quali l'autorità competente può legittimamente porre in essere, anche nella formula precauzionale, quelle misure di prevenzione idonee a conseguire una riduzione del rischio.

A margine della analitica descrizione del dato normativo relativo agli istituti di pianificazione, si intende condividere talune ulteriori considerazioni intorno ai medesimi.

In primo luogo, preme dare conto del fatto che, rispetto alla sottoposizione degli strumenti pianificatori in questione alla valutazione ambientale strategica, l'ordinamento abbia optato per una soluzione all'insegna della disomogeneità, rispetto alla quale sfugge la sottesa *ratio*. Invero, non si comprenderebbe per quale ragione, mentre è disposto che i piani di bacino distrettuale debbano essere sottoposti alla verifica di assoggettabilità a VAS, a norma dell'art. 66, co. 1, d.lgs. n. 152/2006, la sottoposizione a VAS sarebbe invece da escludere con riferimento ai progetti di piano stralcio per la tutela dal rischio idrogeologico, nonostante, in linea di principio, quest'ultimo costituisca parte integrante dei primi. La *ratio* si sarebbe potuta comprendere se, effettivamente, l'adozione di tali piani si fosse configurata come una soluzione temporanea tale per cui la verifica di assoggettabilità degli stessi sarebbe stata semplicemente posticipata al momento dell'approvazione del piano di bacino distrettuale, ma, come visto, i medesimi hanno finito per stabilizzarsi nel sistema di pianificazione in questione. Ancor meno comprensibile risulta, infine, la *ratio* sottesa alla decisione di riservare un regime differente ai PGRA, per cui, nonostante si configurino, analogamente ai PAI, come un piano stralcio per settore funzionale del

---

<sup>144</sup> Così A. Milone, *Il piano stralcio di assetto idrogeologico. Partecipazione al procedimento di adozione e sindacato giurisdizionale* (Nota a T.A.R. Napoli, 12 giugno 2003, n. 7524, sez. I), in *Foro amm. TAR*, 2003, fasc. 11, pp. 3299 ss. Più recentemente sul punto, e, in particolare, sulla qualificazione della valutazione del rischio idrogeologico come espressione di discrezionalità tecnica, si veda anche P. Lombardi, *Il rischio idrogeologico: paesaggio, ambiente e governo del territorio nella prospettiva degli strumenti di pianificazione*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2019, n. 2, pp. 240 ss.

<sup>145</sup> TAR Liguria Sez. II n. 398 del 5 aprile 2023.

<sup>146</sup> Cfr. Cap. II.

piano di bacino distrettuale, a norma dell'art. 9, co. 1-bis, d.lgs. n. 49/2010, sono diversamente sottoposti alla verifica di assoggettabilità alla VAS. In sostanza, si tratterebbe di una decisione del legislatore che appare in aperta contraddizione rispetto all'ambita unitarietà del sistema di pianificazione.

Un ulteriore ordine di considerazioni attiene invece alla questione dell'aggiornamento dei piani in questione. Anche in questo caso, il legislatore non ha provveduto a definire un quadro uniforme tra i diversi piani. Invero, nel caso dei piani che trovano la propria disciplina nelle disposizioni codicistiche, il legislatore si è limitato a puntualizzare il principio per cui gli aggiornamenti dei piani e dei relativi stralci debbano essere effettuati nel rispetto delle procedure di partecipazione previste dalle norme tecniche di attuazione di e piani di bacino, garantendo adeguate forme di consultazione e osservazione sulle proposte di modifica. Con riferimento ad essi, pertanto, la disciplina degli aggiornamenti è da rinvenire nelle norme tecniche di attuazione dei singoli piani. Diversamente, nel caso dei PGRA, è fissata direttamente *ex lege* la periodicità cui sottoporre a riesame e ad eventuale aggiornamento i piani medesimi, ovvero la valutazione preliminare del rischio di alluvioni e le mappe della pericolosità e del rischio di alluvioni<sup>147</sup>. Un tale meccanismo di riesame periodico conferirebbe, ad avviso di chi scrive, ai piani medesimi quel carattere di dinamicità potenzialmente idoneo ad intercettare le probabili variazioni derivanti dagli impatti dei cambiamenti climatici. Non a caso, per espressa previsione dell'art. 12, co. 4, d.lgs. n. 49/2010, nell'ambito di siffatti riesami, le autorità competenti sono tenute a tener conto degli effetti dei cambiamenti climatici sul verificarsi delle alluvioni.

Su un'ultima questione preme condividere alcune precisazioni. Invero, nel tenere conto degli strumenti di programmazione esaminati *supra*<sup>148</sup>, verrebbe da chiedersi in quale modo sia assicurata la coerenza tra la realizzazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico ivi programmata e la programmazione e i limiti contenuti negli istituti di pianificazione medesimi. Sul punto, occorre fare riferimento alle previsioni contenute nel d.P.C.M. 27 settembre 2021, con il quale sono stati opportunamente individuati i criteri, le modalità e le procedure per stabilire le priorità di attribuzione delle risorse agli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico. Invero, come risulta dall'allegato del decreto, nel procedimento per la presentazione delle richieste di finanziamento degli interventi è prevista una fase valutativa da parte dell'Autorità di bacino distrettuale. Segnatamente, l'Autorità è tenuta a valutare se, dagli elaborati tecnici relativi al progetto, l'opera e i connessi effetti ricadano nelle aree perimetrare nella pianificazione di bacino, oppure in aree comprese negli aggiornamenti in corso della pianificazione di bacino o in aree colpite da recenti eventi calamitosi. A seguito di tale valutazione, l'ente

---

<sup>147</sup> Cfr. art. 12 d.lgs. n. 49/2010.

<sup>148</sup> Cfr. par. 4.3.

esprime il parere sulla compatibilità con gli strumenti di bacino vigenti per le aree di interesse del progetto e sulla incidenza delle opere sulla mitigazione della pericolosità o del rischio idraulico ed idrogeologico<sup>149</sup>.

#### 4.4.2 *Il coordinamento tra gli strumenti di pianificazione*

L'insieme delle ricostruzioni e delle riflessioni sinora condivise restituiscono certamente un modello di pianificazione contraddistinto da una notevole complessità. Tale conclusione risulta oltremodo confermata se si tiene conto che lo stesso si inserisce in un contesto nel quale convivono ulteriori strumenti pianificatori. Alla luce di una tale convivenza, che può tradursi in termini di sovrapposizione, sovra-ordinazione o sotto-ordinazione, l'analisi del coordinamento tra i diversi istituti pianificatori qui in rilievo appare quantomai necessaria.

In primo luogo, la questione del coordinamento va esaminata secondo una prospettiva interna, nel proposito di chiarire come debba essere inteso il rapporto tra i piani riconducibili al sistema di pianificazione relativo alla difesa del suolo che sono stati richiamati nel paragrafo precedente.

Il PAI e il PGRA si configurano entrambi, come visto, come piani stralcio del piano di bacino distrettuale e il rapporto tra i due istituti va inteso nei termini della complementarità, concernendo fenomeni differenti relativi alla medesima area del rischio idrogeologico. Segnatamente, mentre il PGRA ha ad oggetto i problemi relativi alla pericolosità e al rischio idraulico, riferendosi esclusivamente ai fenomeni alluvionali, diversamente l'oggetto della pianificazione dei PAI e degli eventuali altri piani stralcio per settore funzionale si dovrebbe estendere in modo residuale agli altri fenomeni di dissesto idrogeologico, quali i fenomeni franosi, erosivi, valanghivi.

Un ragionamento di ordine differente occorre invece riservare ai piani straordinari diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico. Invero, in questo caso il rapporto tra le due tipologie di piano andrebbe piuttosto inteso in termini di sequenzialità. Per meglio dire, le peculiarità contenutistiche della fattispecie dei piani straordinari, che peraltro devono prioritariamente ricomprendere le aree a rischio idrogeologico per le quali è stato dichiarato lo stato di emergenza *ex d.lgs. n. 1/2018*, fanno sì che questi ultimi assumano una priorità logica e cronologica rispetto alle previsioni contenute all'interno degli ordinari piani stralcio<sup>150</sup>.

Ampliando la prospettiva al fine di esaminare il rapporto di questi istituti con altri strumenti di pianificazione, occorre sviluppare riflessioni di ordine differente. Il piano di bacino è stato a più riprese

---

<sup>149</sup> Un ruolo dell'Autorità di bacino preposto in senso analogo era comunque previsto anche nei criteri e nelle modalità per stabilire le priorità di attribuzione delle risorse agli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico fissati dal precedente d.P.C.M. 28 maggio 2015.

<sup>150</sup> Così in particolare P. Lombardi, *Il rischio idrogeologico: paesaggio, ambiente e governo del territorio nella prospettiva degli strumenti di pianificazione*, cit., pp. 248 ss. Si cfr. altresì G. Poliandri, *I piani delle Autorità di bacino per la prevenzione e la tutela dai rischi idrogeologici. Prima giurisprudenza*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 2002, n. 9, pp. 486 ss., che offre una panoramica di casi giurisprudenziali sul tema, seppur piuttosto risalenti.

qualificato nella riflessione dottrinale come un «super piano»<sup>151</sup> e per diverso tempo si è ritenuto che lo stesso si collocasse al vertice del sistema di pianificazione sia ambientale che territoriale-urbanistico<sup>152</sup>. Si tratta di una lettura coerente con quella visione del *primum vivere deinde philosophari*, per cui nell'ipotesi di antinomie tra disposizioni all'interno degli strumenti di pianificazione, il conflitto andrebbe risolto in favore delle prescrizioni volte a proteggere l'integrità fisica di un bene rispetto a quelle che hanno ad oggetto previsioni a tutela della qualità del bene medesimo<sup>153</sup>. In altri termini, nella compagine degli interessi tutelati dall'ordinamento, vi sarebbe un ambito di interessi a presidio della sopravvivenza umana, che, in quanto tali, non sarebbero suscettibili di alcuna mediazione e comparazione<sup>154</sup>.

Se il riferimento è al rapporto tra tali istituti e la pianificazione territoriale e urbanistica, allora una tale lettura interpretativa trova conferma. A norma dell'art. 65, co. 4, 5 e 6, d.lgs. n. 152/2006<sup>155</sup>, le disposizioni del piano di bacino hanno difatti carattere immediatamente vincolante per le amministrazioni e gli enti pubblici, nonché per i soggetti privati, ove trattasi di prescrizioni dichiarate di tale efficacia dallo stesso Piano. I piani e i programmi di sviluppo socio-economico e di assetto e uso del territorio devono essere coordinati, o comunque non in contrasto, con il Piano di bacino approvato. A tal fine, le autorità competenti provvedono ad adeguare i rispettivi piani territoriali e programmi regionali, tra cui quelli relativi alle attività agricole, zootecniche e agroforestali, alla tutela della qualità delle acque, alla gestione dei rifiuti, alla tutela dei beni ambientali e alla bonifica. Qualora gli enti territoriali non provvedano ad adottare i necessari adempimenti relativamente ai propri strumenti urbanistici, all'adeguamento provvedono d'ufficio le Regioni<sup>156</sup>.

---

<sup>151</sup> Così L. Rainaldi, *I piani di bacino nella previsione della legge n. 183 del 1989*, cit., pp. 73-74. L'espressione è stata successivamente ripresa *inter alia* da: A. Crosetti, *Le tutele differenziate*, in A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia (a cura di), *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Bari, Laterza, 2018, pp. 537; P. Lombardi, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati: la difesa del suolo quale archetipo di virtuose forme di cooperazione tra distinti ambiti di amministrazione*, in *Riv. Giur. Edilizia*, 2010, pp. 96; E. Buoso, *La difesa del suolo*, cit., pp. 598; R. Dipace, *Le forme di tutela dal dissesto idrogeologico fra programmazione, pianificazione e gestione delle emergenze*, cit., 246.

<sup>152</sup> In tal senso: A. Giuffrida, *Il governo e l'amministrazione della natura e del paesaggio. Le competenze*, cit., pp. 400; E. Buoso, *La difesa del suolo*, cit., pp. 598; A. Crosetti, *Suolo (difesa del)* [II aggiornamento], cit.

<sup>153</sup> In tal senso P. Stella Richter, *Relazione generale*, in P. Stella Richter (a cura di), *La sicurezza del territorio, pianificazione e depianificazione: atti del 15. e del 16. Convegno nazionale dell'Associazione italiana di diritto urbanistico*, Ferrara, 6-7 ottobre 2011 e Macerata, 28-29 settembre 2012 (Quaderni della rivista giuridica dell'edilizia), Milano, Giuffrè, 2014, pp. 145.

<sup>154</sup> P. Chirulli, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Diritto Amministrativo*, 2015, fasc. 1, pp. 50 ss.

<sup>155</sup> Seppure le disposizioni appena richiamate si riferiscano al piano di bacino distrettuale, ad analoghe conclusioni deve pervenirsi anche con riferimento ai piani stralcio, che, come chiarito *supra*, hanno la medesima natura dei più ampi piani di bacino distrettuale. Sul punto, con particolare riferimento al PAI cfr. E. Buoso, *La difesa del suolo*, cit., pp. 603, che richiama in merito la sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 20 maggio 2014, n. 2563, mentre, rispetto al PGRA, si veda la sentenza del T.A.R. Milano, (Lombardia) sez. II, 22/09/2022, n. 2044, con la quale il collegio ha precisato che, al pari del PAI, il PGRA abbia carattere sovraordinato rispetto alla pianificazione comunale in quanto preposto alla verifica e protezione di interessi quali la tutela dell'assetto idrogeologico del territorio, a sua volta connessa alla necessità di evitare i rischi per la sicurezza pubblica.

<sup>156</sup> Sul potere sostitutivo in questione si veda P. Lombardi, *La difesa del suolo*, cit., pp. 693 e *ID*, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati: la difesa del suolo quale archetipo di virtuose forme di cooperazione tra distinti ambiti di amministrazione*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2010, pp. 93 ss.

La difesa del suolo può dunque configurarsi come un interesse differenziato rispetto alla generalità degli interessi che insistono sul territorio<sup>157</sup>, rispetto al quale l'ordinamento ha, come visto, accordato un carattere di prevalenza. Più nello specifico, il piano di bacino andrebbe a definire un nuovo complesso di stringenti 'eterolimitazioni' della pianificazione urbanistica<sup>158</sup>, dal quale deriverebbe la non suscettibilità dell'interesse *de quo* a ponderazioni differenti da quelle risultanti dal piano di bacino medesimo. Invero, le disposizioni contenute nel piano di bacino avrebbero un'autonoma rilevanza, costituendo un *prins* logico e funzionale<sup>159</sup>.

Sul tema non può che valutarsi positivamente l'istituto della conferenza programmatica convocata dalle Regioni, alla quale prendono parte, oltre alla Regione medesima, gli enti territoriali locali interessati e un rappresentante dell'Autorità di bacino. Invero, è nell'ambito di tale modulo procedimentale di confronto degli interessi che le amministrazioni locali territoriali e la Regione possono acquisire preventivamente la conoscenza dei contenuti dei piani, operando un confronto diretto con l'autorità di bacino circa il valore prescrittivo o d'indirizzo delle norme tecniche contenute negli stessi<sup>160</sup>. In tal senso, allora, un simile istituto contribuisce verosimilmente ad agevolare l'effettiva integrazione delle previsioni contenute nei piani stralcio all'interno della pianificazione territoriale e urbanistica.

Se, diversamente, si rapportassero gli istituti di pianificazione *de quo* con gli strumenti pianificatori preposti alla tutela del paesaggio, la visione richiamata non troverebbe conferma. Difatti, come in modo inequivocabilmente statuito dalla giurisprudenza costituzionale, la subordinazione delle previsioni del piano paesaggistico a quelle del piano di bacino sarebbe in contrasto con il principio di prevalenza del piano paesaggistico sugli atti di pianificazione ad incidenza territoriale posti dalle normative di settore, dettato dall'art. 145, comma 3, del codice dei beni culturali e del paesaggio<sup>161</sup>. Sul punto, si condivide tuttavia quanto osservato in dottrina per cui queste affermazioni sono apparse propriamente *tranchant*, non essendo state ulteriormente precisate o circostanziate, come a voler stabilire che si tratti di un principio dal carattere assoluto, inidoneo a tollerare eccezioni<sup>162</sup>.

---

<sup>157</sup> E. Buoso, *La difesa del suolo*, cit., pp. 601.

<sup>158</sup> Così P. Lombardi, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, cit.

<sup>159</sup> Così P. Lombardi, *Il rischio idrogeologico: paesaggio, ambiente e governo del territorio nella prospettiva degli strumenti di pianificazione*, cit., pp. 249; S. Cimini, R. Dipace, *La gestione delle risorse idriche e la tutela del suolo dal rischio idrogeologico*, cit., pp. 553, aderendo alla posizione del consiglio di Stato, sez. IV, nella sentenza del 22 giugno 2011, n. 3780, così come ribadita più recentemente nella sentenza Cons. Stato, Sez. IV, 26 settembre 2019, n. 6438, proprio perché, come precisato dal giudice delle leggi, il fine conservativo dei piani di bacino è pregiudiziale e condizionante rispetto agli usi del territorio ai fini urbanistici, civili e di sfruttamento dei materiali di produzione (sentenza della Corte costituzionale n. 85/1990).

<sup>160</sup> Così P. Urbani, *Composizione di interessi plurimi e differenziati e pianificazione di bacino*, in *Riv. giur. amb.*, 2003, n. 2, pp. 335 ss.

<sup>161</sup> Sentenza della Corte costituzionale n. 50/2017.

<sup>162</sup> P. Lombardi, *Il rischio idrogeologico: paesaggio, ambiente e governo del territorio nella prospettiva degli strumenti di pianificazione*, cit., pp. 254.



Rispetto al carattere sovraordinato del piano paesaggistico, c'è comunque da riconoscere che, come visto, al piano di bacino, nell'ambito delle funzioni conoscitive, spetti un'operazione ricognitiva dei vincoli di cui al d.lgs. n. 42/2004 che insistono sul territorio del distretto. In tal senso, allora, una tale operazione preliminare può contribuire alla sostanziale deflazione delle ipotesi di conflitto tra le disposizioni delle due tipologie di piani.

#### 4.5 *Il plurale sistema vincolistico per la difesa idrogeologica*

Come puntualizzato nell'ambito della I parte di questo lavoro, tra gli strumenti giuridici idonei a contribuire alla riduzione dei rischi sono da annoverare i vincoli amministrativi, da intendere, per ciò che in questa sede interessa, come quegli istituti dai quali deriva una restrizione, ovvero un sistema ordinato di restrizioni, di carattere impeditivo in funzione conservativa di situazioni di fatto e di diritto imposte autoritativamente alla sfera di godimento e di disposizione di un bene<sup>163</sup>. Si tratta pertanto di strumenti che delineano e delimitano in modo particolarmente condizionante il diritto di proprietà relativo a beni, che, per le relative particolarità, qualora la titolarità sia riconducibile a soggetti privati, sono da considerarsi come beni privati di interesse pubblico<sup>164</sup>.

Nel settore del rischio idrogeologico, è possibile riconoscere l'esistenza di un sistema vincolistico a carattere plurale, che, pur essendosi nel tempo evoluto, ha un'origine piuttosto risalente, essendo la sua radice genetica riconducibile alla l. 20 giugno 1877, n. 3917.

Un asse portante del sistema vincolistico in parola è rappresentato dalle disposizioni di cui al R. D. 30 dicembre 1923, n. 3267, che costituisce ancora oggi nell'ordinamento vigente la principale fonte normativa in materia di vincoli idrogeologici, anche considerando che le previsioni di cui all'art. 866 c.c. si limitano a configurarsi sostanzialmente come norme di rinvio alle leggi speciali in materia<sup>165</sup>. Segnatamente, come precisato dalla Corte costituzionale, si tratta di una legislazione di particolare importanza, anche considerando la configurazione idrogeologica del Paese, che ha lo scopo di prevenire i gravi danni che possono verificarsi agevolmente come conseguenza di utilizzazioni indiscriminate e non controllate di terreni che si trovino in particolari condizioni naturali<sup>166</sup>. Nell'ambito di tale proposito, il bosco, piuttosto che un fine, viene dunque identificato come uno dei mezzi per poter conseguire una protezione ecologica del terreno<sup>167</sup>, nella valorizzazione, oltre che della funzione ecologica e naturalistica,

---

<sup>163</sup> A. M. Sandulli, *Natura giuridica ed effetti dell'imposizione di vincoli paesaggistici*, Milano, Giuffrè, 1963, pp. 809 ss.

<sup>164</sup> A. M. Sandulli, *Boschi e foreste* (voce), cit., pp. 626.

<sup>165</sup> Così N. Ferrucci, *Il bene forestale come bene di protezione*, in A. Crosetti, N. Ferrucci, *Manuale di diritto forestale e ambientale*, cit., pp. 444.

<sup>166</sup> Sentenza della Corte costituzionale n. 201/1985.

<sup>167</sup> A. Abrami, *Le aree boscate nel governo del territorio-ambiente*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 1995, pp. 597,

anche della relativa funzione protettiva e fisica dei suoli<sup>168</sup>. In sostanza, il R.D. n. 3267/1923 e il relativo regolamento di esecuzione R.D. n. 1126/1926 hanno contribuito ad ampliare, rispetto al sistema previgente, lo spettro delle finalità in funzione delle quali l'amministrazione poteva imporre il vincolo, abbandonando la prospettiva strettamente montana e forestale per ricondurre lo stesso ad esigenze di assetto del suolo<sup>169</sup>.

Ciò precisato, con il R.D. n. 3267/1923 sono state sostanzialmente individuate, per l'ambito qui di interesse<sup>170</sup>, due tipologie di vincoli. La prima tipologia attiene ai c.d. vincoli per finalità idrogeologiche, che, ai sensi dell'art. 1 del testo normativo, interessano i terreni di qualsiasi natura e destinazione e risultano preposti ad evitare che gli stessi possano subire denudazioni, perdere di stabilità o turbare il regime delle acque. Al fine di prevenire tali danni, dunque, dall'assoggettabilità di un terreno a tale regime vincolistico deriva un duplice effetto. In primo luogo, ai sensi dell'art. 7 R.D. n. 3267/1923, la trasformazione dei boschi in altre qualità di coltura e la trasformazione dei terreni saldi in terreni soggetti a periodica lavorazione sono subordinate ad un'autorizzazione dell'autorità competente e alle modalità da questa prescritte. In tal senso, allora, l'autorizzazione costituisce il momento fondamentale di gestione del vincolo idrogeologico, consentendo all'autorità competente di verificare, caso per caso, la compatibilità tra l'intervento di utilizzazione o di trasformazione del suolo richiesto e il rischio idrogeologico presente nell'area soggetta al vincolo<sup>171</sup>. Rispetto alle disposizioni richiamate, occorre comunque precisare che la giurisprudenza ha da diverso tempo interpretato in modo estensivo piuttosto che meramente letterale le stesse, ricomprendendo così qualsiasi intervento di trasformazione del suolo, tra cui gli interventi di natura edilizia<sup>172</sup>. Alla subordinazione degli interventi al regime autorizzatorio si

---

<sup>168</sup> A. Crosetti, *La tutela dei beni forestali*, in R. Ferrara, M. A. Sandulli (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. III, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 646

<sup>169</sup> Così F. C. Rampulla, A. Robecchi Majnardi, A. Travi, *Uso del territorio e vincolo idrogeologico*, Milano Giuffrè, 1981, pp. 82 ss. Nell'ambito della ricostruzione condivisa nel contributo, gli A. evidenziano altresì che, con l'inserimento del vincolo anche nelle successive leggi sulla bonifica montana, sulla bonifica integrale e sui piani di rimboschimento e rinsaldamento di terreni degradati, si fosse assistito ad un'ulteriore evoluzione dell'istituto, che è stata tale da aumentare il ventaglio degli interessi pubblici che l'amministrazione, tramite lo stesso, avrebbe potuto perseguire.

<sup>170</sup> In realtà dalle previsioni del R.D. n. 3267/1923 non risultano solo le due tipologie di vincoli di cui si dirà *infra*, ma anche i vincoli per ragioni di difesa militare ex art. 17, co. 2, e i vincoli per destinazione economica ex artt. 130 ss. Sui primi si veda in particolare F. Di Sciascio, *Boschi, foreste, vincoli idrogeologico e forestale*, in P. Dell'Anno, E. Picozza (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, III, Padova, Cedam, 2015, pp. 559 ss.

<sup>171</sup> G. Garzia, *La disciplina amministrativa del vincolo idrogeologico e del piano di assetto idrogeologico (PAI)*, in F. G. Scoca, P. Stella Richter, P. Urbani (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 1115.

<sup>172</sup> Su questo specifico aspetto si veda la giurisprudenza richiamata A. Abrami, *Edificabilità e vincolo idrogeologico*, in *Foro amm.*, 1972, II, pp. 7 ss.; E. Benedetti, *Osservazioni in tema di utilizzo edilizio di terreni soggetti a vincolo idrogeologico*, in *Giur. agr. it.*, 1972, pp. 396 ss.; G. Consoli, *Sui divieti di edificabilità nelle zone sottoposte a vincolo idrogeologico*, in *Rass. lav. pubbl.*, 1973, n. 6, pp. 215 ss.; A. D'Amico, *Vincolo idrogeologico, problemi di competenza in casi nuovi insediamenti urbanistici*, in *Riv. giur. ed.* 1977, II, pp. 136 ss.; A. Travi, *Vincolo idrogeologico e programmazione urbanistica*, in *Le Regioni*, 1979, pp. 463 ss. Per più recenti richiami giurisprudenziali intorno al tema cfr. N. Ferrucci, A. Crosetti, *Il bene forestale come bene di protezione*, cit., pp. 449 e G. Garzia, *La disciplina amministrativa del vincolo idrogeologico e del piano di assetto idrogeologico (PAI)*, cit., pp. 1116.

unisce altresì, quale ulteriore effetto, il rispetto delle prescrizioni di massima e di polizia forestale di cui all'art. 8 e art. 9 del R.D. n. 3267/1923.

Oltre a ciò, nell'ipotesi in cui la trasformazione in questione interessi un terreno boschivo, si potrebbe ritenere che trovino applicazione anche le disposizioni in materia di trasformazione del bosco di cui all'art. 8 d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34, che qualifica tale operazione come qualsiasi intervento che comporti l'eliminazione della vegetazione arborea e arbustiva esistente finalizzato ad attività differenti dalla gestione forestale *ex* art. 7, co. 1, d.lgs. n. 34/2018. Pertanto, nella misura in cui, ai sensi dell'art. 8, co. 3, d.lgs. n. 34/2018, le trasformazioni del bosco devono essere compensate, si potrebbe ritenere che, nell'ipotesi qui prospettata, qualora l'intervento che si intenda realizzare sia autorizzato, il soggetto destinatario del provvedimento autorizzativo sia per di più tenuto a realizzare opere e/o servizi di compensazione, tra cui, eventualmente, sistemazioni idraulico-forestali o idraulico-agrarie o la realizzazione e sistemazione di infrastrutture forestali al servizio del bosco e funzionali alla difesa idrogeologica del territorio<sup>173</sup>.

Diversamente, la seconda tipologia di vincoli, i c.d. vincoli per finalità di protezione e di igiene, a norma dell'art. 17 del R.D. n. 3267/1923, concerne esclusivamente i boschi che per la specifica ubicazione difendono i terreni o i fabbricati dalla caduta di valanghe, dal rotolamento di sassi, dal sorrenamento o dalla furia dei venti o sono comunque ritenuti utili per le condizioni igieniche locali e che, in quanto tali, possono essere sottoposti a limitazioni nella loro utilizzazione. La differenza strutturale fondamentale tra le due tipologie di vincoli va pertanto rinvenuta nella categoria dei beneficiari. Invero, mentre nel primo caso, il vincolo sarebbe imposto a vantaggio della collettività indifferenziata, nella seconda la misura vincolistica gioverebbe a soggetti o a gruppi collettivi specificamente individuabili, a tal punto che, da quest'ultima deriverebbe un indennizzo da corrispondere ai proprietari o possessori di boschi, a carico dei soggetti che abbiano promosso le limitazioni e che ne traggano vantaggio<sup>174</sup>.

Sul piano procedimentale, i vincoli per finalità idrogeologiche sono determinati ad esito di una procedura a carattere contenzioso<sup>175</sup>, scandita dalle tre tradizionali fasi dell'iniziativa, dell'istruttoria e della conclusione. Intorno alla prima fase, non risulta che ci sia in letteratura un'unanimità di posizioni. Se da un lato è stato ritenuto che il procedimento sia avviato d'ufficio<sup>176</sup>, e che ciò costituisca un elemento di differenziazione rispetto ai vincoli della seconda tipologia<sup>177</sup>, dall'altro è stato sostenuto che il vincolo possa essere imposto su iniziativa della Regione o su proposta di chiunque vi abbia interesse<sup>178</sup>, quale lettura che in questa sede si condivide. Invero, seppur l'art. 1 R.D. n. 3267/1923 rimanga silente sul

---

<sup>173</sup> Cfr. art. 8, co. 4, d.lgs. n. 34/2018.

<sup>174</sup> Così A. M. Sandulli, *Boschi e foreste* (voce), cit., pp. 629-630. La norma relativa all'indennizzabilità dei vincoli per finalità di protezione e di igiene trova il proprio fondamento giuridico nell'art. 17, co. 4, R.D. n. 3267/1923.

<sup>175</sup> In questi termini A. M. Sandulli, *Boschi e foreste* (voce), cit., pp. 628.

<sup>176</sup> *Ibidem*.

<sup>177</sup> G. Garzia, *La disciplina amministrativa del vincolo idrogeologico e del piano di assetto idrogeologico (PAI)*, cit., pp. 1110.

<sup>178</sup> A. Crosetti, *La tutela dei beni forestali*, cit., pp. 649.

punto, con l'art. 14 viene precisato che le zone ed i terreni esenti dal vincolo possano, per iniziativa dell'autorità competente, o di chiunque ne abbia interesse, essere sottoposti a vincolo. Ad ogni modo, si tratta di un procedimento nell'ambito del quale la dimensione partecipativa è stata, sin dalle disposizioni di cui al R.D. n. 3267/1923 e al R.D. n. 1126/1926, particolarmente valorizzata, riconoscendo la possibilità di presentare osservazioni e contro-osservazioni all'insieme dei soggetti pubblici e privati interessati dalle proposte delle zone da vincolare, nell'ottica di una più ampia concertazione<sup>179</sup>.

Relativamente ai vincoli per finalità di protezione e di igiene, ai sensi dell'art. 18, co. 1, R.D. n. 3267/1923, la necessità degli stessi è dichiarata dall'autorità competente, in passato individuata nel comitato forestale, a seguito dell'iniziativa motivata delle Provincie, dei Comuni o degli Enti e privati interessati e di una relazione scritta di un'apposita commissione preposta all'accertamento<sup>180</sup>.

Sul piano procedimentale, la domanda di dichiarazione della necessità del vincolo o il provvedimento dell'autorità deve essere notificata al proprietario o a colui che abbia, a qualsiasi titolo, nell'attualità il godimento del bosco, che, cautelatamente, non potrà compiere fino all'esaurimento della procedura alcun taglio di piante<sup>181</sup>. A seguito del riconoscimento della necessità del vincolo, vengono determinate le forme e le modalità di godimento del bene e, a tal fine, è disposto che il Comitato informi l'amministrazione forestale e le parti interessate circa le relative deliberazioni<sup>182</sup>. Entro il termine di 30 giorni dalle notificazioni, è infine disposto che l'amministrazione forestale invii al Sindaco un esemplare della carta topografica col tracciato del terreno boschivo sottoposto a vincolo e un estratto delle norme relative alla utilizzazione di esso, al fine di provvedere alla pubblicazione degli stessi; esaurito il termine di quindici giorni dall'affissione, la determinazione del vincolo si intende definitiva.

Occorre purtuttavia precisare che, a seguito del trasferimento delle competenze in materia alle Regioni ad opera dell'art. 69 del d.p.r. n. 616/1977, il procedimento di imposizione del vincolo e la relativa disciplina autorizzatoria sono state normate da apposite leggi regionali, che, a loro volta, hanno delegato le stesse agli enti locali<sup>183</sup>. Sul punto non possono non condividersi taluni rilievi critici. In primo luogo, non appare chiaro quale sia il rilievo residuo delle disposizioni di cui al R.D. n. 3267/1923. Nella riflessione dottrinale è stato ritenuto che le stesse mantengano un rilievo costituendo principi fondamentali per il legislatore regionale<sup>184</sup>; ma sul punto non può non puntualizzarsi che il vincolo idrogeologico sia in realtà uno strumento preposto alla difesa del suolo, che, come visto, è a sua volta riconducibile alla tutela dell'ambiente, quale materia di competenza esclusiva statale, piuttosto che una

---

<sup>179</sup> *Ibidem*, pp. 650.

<sup>180</sup> Ai sensi dell'art. 18, co. 2, r.d. n. 3267/1923, nei casi di vincoli per ragioni igieniche, avrebbe dovuto essere sentito anche il Consiglio sanitario provinciale.

<sup>181</sup> Rispetto a ciò è tuttavia previsto che, ai sensi dell'art. 19, co. 3, r.d. n. 3267/1923, sia corrisposto un compenso per il pregiudizio economico subito a causa della cautelare sospensione dei tagli.

<sup>182</sup> Art. 20, co. 1, r.d. n. 3267/1923.

<sup>183</sup> G. Garzia, *La disciplina amministrativa del vincolo idrogeologico e del piano di assetto idrogeologico (PAI)*, cit., pp. 1112.

<sup>184</sup> A. Crosetti, *La tutela dei beni forestali*, cit., pp. 649.

materia di competenza concorrente rispetto alla quale definire i principi fondamentali entro cui può districarsi la discrezionalità del legislatore regionale. Oltre a ciò, va comunque constatato che le previsioni di cui all'art. 69 del d.p.r. n. 616/1977, così come ribadite nell'art. 61, co. 5, d.lgs. n. 152/2006, nel disporre che le funzioni *de quo* siano esercitate dalle Regioni, si riferiscono esclusivamente al vincolo idrogeologico, e non ai vincoli per finalità di protezione e di igiene. Pertanto, se l'oggetto del trasferimento sono esclusivamente le funzioni relative al vincolo idrogeologico, si potrebbe ritenere che, diversamente, le disposizioni di cui agli artt. 17 ss. costituiscano ancora la disciplina procedimentale di riferimento per la determinazione della seconda tipologia di vincoli. Ad ogni modo, rimarrebbe comunque indefinita l'identificazione delle autorità competenti che sostituiscano le autorità indicate nel R.D. come competenti nel frattempo soppresse.

Il sistema vincolistico preposto alla gestione del rischio idrogeologico si compone altresì del regime vincolistico risultante dall'attività di pianificazione di bacino esaminata all'interno del paragrafo precedente. Invero, ai sensi dell'art. 65, co. 3, d.lgs. n. 152/2006, i piani sono tenuti a realizzare le finalità indicate nell'art. 56 d.lgs. n. 152/2006, tra cui quella del riordino del vincolo idrogeologico, riportando *ex multis* le zone da assoggettare a speciali vincoli e prescrizioni in rapporto alle specifiche condizioni idrogeologiche, ai fini della conservazione del suolo, della tutela dell'ambiente e della prevenzione contro presumibili effetti dannosi di interventi antropici. Tuttavia, dall'insieme di tali disposizioni si ricava esclusivamente il principio per cui i vincoli debbano essere subordinati ad una previa valutazione delle condizioni idrogeologiche del territorio e le finalità a cui essi sono predisposti, senza l'indicazione dei profili di carattere procedimentale e degli effetti derivanti dall'apposizione di siffatti vincoli.

Se rapportati con i vincoli a scopo idrogeologico *ex* R.D. n. 3267/1923, si perviene pertanto alla conclusione che, mentre nel primo caso l'apposizione degli stessi avviene ad esito di un puntuale procedimento, in questo caso la definizione dei vincoli è inserita nel più ampio procedimento di approvazione dell'istituto pianificatorio. Ma la differenza più significativa, ad avviso di chi scrive, concerne gli effetti delle due tipologie di vincoli. Se gli effetti dell'assoggettamento al vincolo a scopo idrogeologico sono fissati *ex lege*, si ritiene piuttosto che gli effetti dell'apposizione dei vincoli di piano di bacino, nel silenzio del legislatore, siano invece determinati dalle medesime Autorità di bacino nell'ambito delle disposizioni dei relativi piani, godendo, quindi, di più ampi margini di discrezionalità.

In tal senso allora, seguendo il dettato normativo, sembrerebbe prefigurarsi un sistema di vincoli concorrente, tale per cui i vincoli del piano di bacino possono integrare o estendere i vincoli di cui al R.D. n. 3267/1923, definendo, eventualmente, una disciplina di tutela più restrittiva in relazione a determinate aree soggette a rischio idrogeologico, fermo restando la permanenza di eventuali disposizioni preesistenti di carattere più restrittivo<sup>185</sup>.

---

<sup>185</sup> G. Garzia, *La disciplina amministrativa del vincolo idrogeologico e del piano di assetto idrogeologico (PAI)*, cit., pp. 1124.

Chiarito ciò, va ad ogni modo precisato che i vincoli in parola, ai sensi dell'art. 65, co. 7, d.lgs. n. 152/2006, possano essere disposti non solo attraverso gli strumenti di pianificazione richiamati, ma anche nell'ambito dell'adozione delle misure di salvaguardia. Chiaramente, la scelta del diverso strumento non è priva di riflessi sulla determinazione dei vincoli, incidendo sensibilmente, come opportunamente puntualizzato, sulla dimensione partecipativa<sup>186</sup>, che, se nel primo caso appare particolarmente valorizzata<sup>187</sup>, nell'ipotesi dell'adozione delle misure di salvaguardia, anche per il relativo carattere cautelare, appare complessivamente compressa<sup>188</sup>.

A questo punto, occorre interrogarsi intorno alla qualificazione giuridica dei vincoli a scopo idrogeologico e dei vincoli di piano di bacino. A tal fine, giova richiamare il ragionamento della Corte costituzionale espresso nella sentenza n. 56/1968, che, seppur datato e riferito ai vincoli paesistici, può costituire comunque un solido punto di riferimento ai nostri fini, configurandosi come un 'caposaldo' della struttura dogmatica dei vincoli ambientali che incidono sul diritto di proprietà<sup>189</sup>. Segnatamente, alla base del ragionamento del Giudice delle leggi si pone la constatazione che i vincoli non abbiano un carattere espropriativo dal momento che ineriscono alla natura stessa del bene. In conformità ad una tale prospettiva, pertanto, il provvedimento impositivo del vincolo sarebbe sostanzialmente preposto a prendere atto delle qualità e dei caratteri intrinseci del bene e quindi tale da essere inteso come un vincolo meramente morfologico o ricognitivo, che, anche laddove implichi una sostanziale inedificabilità, non risulta indennizzabile<sup>190</sup>.

Chiaramente il provvedimento vincolistico non può intendersi come un mero acclaramento di un fatto giuridico, dovendosi piuttosto ricondurre alla categoria degli accertamenti costitutivi, contraddistinti per il fatto di subordinare l'insorgenza di determinati effetti giuridici ad un previo accertamento eseguito dall'amministrazione. In altri termini, si tratta di un'attività di accertamento attraverso cui

---

<sup>186</sup> Così G. Garzia, *Difesa del suolo e vincoli di tutela. Attività amministrativa di accertamento e di ponderazione*, cit., pp. 77.

<sup>187</sup> Ai sensi dell'art. 66, co. 7, le Autorità di bacino promuovono la partecipazione attiva di tutte le parti interessate all'elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei piani di bacino, provvedendo a che siano pubblicati e resi disponibili per eventuali osservazioni taluni documenti, concedendo un periodo minimo di sei mesi per la presentazione di osservazioni scritte. In particolare, sono messi a disposizione: il calendario e il programma di lavoro per la presentazione del piano, una valutazione globale provvisoria dei principali problemi di gestione delle acque, nonché le copie del progetto del piano di bacino.

<sup>188</sup> Invero, dalle disposizioni di cui all'art. 65, co. 7, d.lgs. n. 152/2006, non risulta che nell'ambito dell'adozione delle misure di salvaguardia vi siano margini per la presentazione di osservazioni da parte di soggetti interessati dagli eventuali regimi vincolistici.

<sup>189</sup> G. Garzia, *Difesa del suolo e vincoli di tutela. Attività amministrativa di accertamento e di ponderazione*, cit., pp. 82.

<sup>190</sup> Così A. Crosetti, *La tutela dei beni forestali*, cit., 650. In materia di indennizzi, l'A. peraltro precisa a pp. 651 che la legge forestale del 1923 avesse comunque previsto un riscontro compensativo per l'eventuale diminuzione di reddito del terreno con la possibile revisione dell'estimo catastale in favore del proprietario del bene. Ciò non contrasterebbe con l'intervento conformativo della proprietà nella misura in cui l'agevolazione costituirebbe l'espressione semplicemente di un diverso atteggiamento fiscale, rapportato ad una nuova realtà che è necessario registrare allorché si sia verificata una diminuzione di reddito in conseguenza del vincolo.

l'amministrazione, ad esito di una presupposta attività di verifica di carattere tecnico-scientifico<sup>191</sup>, può rilevare l'esistenza di quegli elementi intrinseci tali per cui i diritti dominicali, ai fini della tutela degli interessi pubblici *de quo*, non possono che risultarne condizionati. Ad esito di tale accertamento, i concreti contenuti e gli effetti dei vincoli sono successivamente definiti nell'ambito di una valutazione discrezionale concernente la proporzione della misura limitativa rispetto alla finalità del vincolo e la relativa incidenza sugli interessi coinvolti<sup>192</sup>.

In tal senso, allora, può condividersi l'intuizione per cui i vincoli *de quo* siano da intendere come provvedimenti di accertamento complesso, che si compongono di due momenti logicamente e giuridicamente differenziati. Il primo attiene dunque all'accertamento di ordine tecnico delle qualità intrinseche del bene e degli interessi ambientali ad esso connessi. Il secondo momento, invece, si sostanzia in una attività discrezionale di ponderazione degli interessi pubblici e privati preposta ad individuare quel sacrificio proporzionale alle esigenze di tutela accertate nell'ambito del primo momento<sup>193</sup>. Chiaramente i margini di discrezionalità associati a questo secondo momento sono più ampi nell'ipotesi dei vincoli di piano di bacino, dal momento che, come visto, il perimetro della determinazione degli effetti non è fissato *ex lege*, ma viene determinato contestualmente all'individuazione delle aree da assoggettare al vincolo nell'ambito del processo di pianificazione.

A partire dalla ricostruzione sin qui delineata è possibile condividere taluni rilievi conclusivi di un duplice ordine. Da un lato, occorre riconoscere che, nel settore del rischio idrogeologico, trova conferma quanto era stato prospettato in sede di analisi dei lineamenti teorici, per cui i regimi vincolistici costituiscono uno strumento essenziale nei processi di prevenzione e mitigazione del rischio. Invero, con la conformazione della proprietà, pubblica e privata, per effetto dell'applicazione di questo istituto si incide direttamente sulle singole componenti del rischio, non solo rispetto agli aspetti che attengono alla pericolosità del fenomeno di dissesto, essendo tali vincoli a presidio di quegli elementi preposti alla stabilità del suolo, ma anche ai profili che attengono all'esposizione, limitando la proliferazione di insediamenti antropici su queste aree.

Dall'altro, non può non rilevarsi una certa disorganicità dell'assetto normativo che inevitabilmente inficia sulla solidità dell'istituto. Difatti, da un lato ci si confronta con un assetto amministrativo preposto

---

<sup>191</sup> Così G. Garzia, *Difesa del suolo e vincoli di tutela. Attività amministrativa di accertamento e di ponderazione*, cit., pp. 87 e M. Zedda, *Vincolo idrogeologico e tutela ambientale. Verso una nuova metodologia giuridica*, Padova, CEDAM, 2014, pp. 32.

<sup>192</sup> G. Garzia, *Difesa del suolo e vincoli di tutela. Attività amministrativa di accertamento e di ponderazione*, cit., pp. 93.

<sup>193</sup> Come evidenziato dal giudice amministrativo nella sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 21 maggio 2020, n. 3219, l'apprezzamento compiuto dall'Amministrazione preposta alla tutela è sindacabile, in sede giudiziale, esclusivamente sotto i profili della logicità, coerenza e completezza della valutazione, considerati anche per l'aspetto concernente la correttezza del criterio tecnico e del procedimento applicativo prescelto, fermo restando tuttavia il limite della relatività delle valutazioni scientifiche. In sede di giurisdizione di legittimità, può pertanto essere censurata la sola valutazione che si ponga al di fuori dell'ambito di opinabilità, affinché il sindacato giudiziale non divenga sostitutivo di quello dell'Amministrazione attraverso la sovrapposizione di una valutazione alternativa, parimenti opinabile.

alla difesa del suolo che, coerentemente con la riconduzione della stessa tra le materie di competenza esclusiva dello stato, è edificato secondo un modello neo-centralista, dall'altro le funzioni associate all'impiego del principale strumento giuridico preposto all'obiettivo sono distribuite all'interno di un sistema plurale in modo frammentato e, come visto, a tratti equivocabile. In tale contesto, pertanto, le determinazioni dei vincoli di piani di bacino ad opera delle Autorità di bacino convivono con le determinazioni dei vincoli *ex* R.D. 3267/1923, che, sullo sfondo di una tale normativa rispetto alla quale permangono dubbi rispetto a quali parti l'efficacia debba considerarsi cessata, si strutturano in modo diversificato negli ordinamenti regionali. Rispetto a ciò, tuttavia, sfuggono le ragioni per cui il legislatore abbia sostanzialmente deciso di mantenere un tale sistema a più livelli, non allineando il trasferimento disposto dal d.p.r. n. 616/1977 al rinnovato assetto preposto alla difesa del suolo, e, anzi, ribadendolo espressamente nelle disposizioni codicistiche<sup>194</sup>. Ad ogni modo, ad avviso di chi scrive, il dato che potrebbe essere più problematico, più che la competenza delle autorità regionali nelle funzioni amministrative associate al vincolo, è l'assenza di unicità procedimentale nelle determinazioni dei vincoli. In tal senso, allora, si ritiene auspicabile un intervento del legislatore che ritorni sulle disposizioni del R.D. n. 3267/1923, uniformando la sequenza procedimentale e adeguando le disposizioni al rinnovato assetto costituzionale e alle, oramai mutate, dinamiche sottese ad un rischio in evoluzione.

#### 4.6 *Uno strumento per l'amministrazione condivisa del rischio idrogeologico: i contratti di fiume*

Al fianco degli strumenti giuridici preposti all'espletamento di quelle attività poste in essere nell'esercizio di un pubblico potere finalizzato ad una riduzione del rischio idrogeologico, si collocano altresì quegli strumenti, che, pur contribuendo al conseguimento delle medesime finalità, appaiono diversamente riconducibili ad un modello di amministrazione condivisa, ossia quel differente modello di amministrazione che ambisce ad intercettare il complesso di intelligenze e capacità di quella cittadinanza che intenda esercitare la propria libertà ai fini di un interesse generale<sup>195</sup>. In questi termini è possibile

---

<sup>194</sup> Ai sensi dell'art. 61, co. 5, d.lgs. n. 152/2006, le funzioni relative al vincolo idrogeologico di cui al regio decreto-legge 30 dicembre 1923, n. 3267, sono interamente esercitate dalle Regioni.

<sup>195</sup> Per un confronto con la più recente letteratura scientifica in materia di amministrazione condivisa, si vedano i contributi raccolti in G. Arena, M. Bombardelli (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, con particolare riferimento a: G. Arena, *Un approccio sistemico all'amministrazione condivisa*, pp. 1 ss.; F. Cortese, *Amministrazione condivisa e biografia giuridica della nazione*, pp. 15 ss.; V. Cerulli Irelli, *L'amministrazione condivisa nel sistema del diritto amministrativo*, pp. 21 ss.; D. de Pretis, *Principi costituzionali e amministrazione condivisa*, pp. 31 ss.; F. Giglioni, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, pp. 65 ss.; M. Bombardelli, *L'organizzazione dell'amministrazione condivisa*, pp. 113 ss.



riferirsi ai contratti di fiume, che, nel corso del tempo, hanno avuto una discreta diffusione anche nel territorio italiano<sup>196</sup>.

Si tratta di uno strumento introdotto già a partire dagli anni ottanta nel contesto francese<sup>197</sup>, che, diffusosi in ulteriori contesti, è stato successivamente oggetto di una discreta valorizzazione sul piano internazionale<sup>198</sup>. A livello nazionale, l'esplicito riconoscimento normativo è avvenuto solo con l'approvazione delle disposizioni del già richiamato 'Collegato ambientale' (legge n. 221/2015) attraverso cui è stato introdotto l'art. 68-*bis* all'interno del d.lgs. n. 152/2006. Ad ogni modo, la previsione di tale riferimento normativo era stata comunque preceduta dalle esperienze regionali, con particolare riferimento a quella lombarda<sup>199</sup>, e, a livello nazionale, dal contributo del Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume istituito nel 2007, sulla base del quale erano stati approvati, oltre alla 'Carta Nazionale dei Contratti di Fiume'<sup>200</sup>, il documento 'Definizioni e requisiti qualitativi di base dei contratti di fiume', nell'intento di armonizzare l'interpretazione e l'attuazione sul territorio italiano delle disposizioni concernenti l'istituto, individuando così i requisiti di finalità e di coerenza rispetto alla normativa e agli strumenti di pianificazione e i requisiti di impostazione, ovvero sia le differenti fasi procedurali<sup>201</sup>.

A differenza di quanto risultava negli atti di *soft law* appena richiamati, le disposizioni a ciò riservate all'interno del Codice non prevedono una vera e propria definizione dell'istituto, riferendosi piuttosto agli obiettivi che il medesimo può conseguire. Segnatamente, ai sensi dell'art. 68-bis d.lgs. n. 152/2006, i

---

<sup>196</sup> Come condiviso da M. Vernola, *I contratti di fiume nella pianificazione ambientale*, in *Ambientediritto.it*, 2021, n. 2, pp. 31, risulta che in Italia siano stati attivati 167 contratti di fiume, di cui 39 pienamente operativi, 39 solo annunciati e 89 per i quali sono stati sottoscritti un manifesto d'intenti oppure un protocollo d'intesa tra i diversi soggetti interessati.

<sup>197</sup> Cfr. A. Formica, *Il contratto di fiume quale strumento privilegiato per il contrasto al dissesto idrogeologico*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2021, n. 4, pp. 902-903, che precisa che l'istituto abbia fatto la prima comparsa nel 1981, con l'istituzione e la disciplina del 'Contrat de Rivière', quale atto di natura negoziale che avrebbe previsto il diretto coinvolgimento delle amministrazioni locali, su cui si sarebbe venuto ad innestare l'esercizio del potere autoritativo, in funzione della coerenza delle relative previsioni con l'interesse pubblico primario. Sul tema dell'esperienza francese, si veda altresì A. Portera, *I contratti di fiume*, in *Federalismi.it*, 2017, n. 8, pp. 6.

<sup>198</sup> In particolare il riferimento è alla seconda Conferenza internazionale sull'acqua organizzata dal Comitato internazionale per il Contratto mondiale dell'acqua, promossa e organizzata a L'Aja dalla Commissione mondiale degli esperti presieduta dalla Banca Mondiale, nell'ambito della quale l'istituto veniva identificato come quella forma di accordo che permette di adottare un sistema di regole per cui la pubblica utilità, il rendimento economico, il valore sociale e la sostenibilità ambientale intervengono in modo paritario nella ricerca di soluzioni efficaci per la riqualificazione di un bacino fluviale. Sul punto, M. Vernola, *I contratti di fiume nella pianificazione ambientale*, cit., pp. 3 ss., che, peraltro, offre una ricostruzione di talune esperienze europee in materia di contratti di fiume.

<sup>199</sup> In specie, nella Regione Lombardia la valorizzazione dell'istituto era stata fatta già a partire dal 2003, con l'approvazione della l. r. del 14 marzo 2003, n. 2, e della l. r. 12 dicembre 2003, n. 26. Sull'esperienza lombarda, nonché sulle esperienze delle altre Regioni, si veda in particolare M. Vernola, *I contratti di fiume nella pianificazione ambientale*, cit., pp. 17 ss.. Su quest'ultimo tema si cfr. altresì L. Moramarco, *I "contratti" di fiume: gestione negoziata del territorio fluviale per la tutela delle acque e la mitigazione del rischio idrogeologico (art. 68 bis cod. ambiente introdotto dall'art. 59, l. 28 dicembre 2015, n. 221)*, in *Le Nuove Leggi Civili Commentate*, 2017, n. 5, pp. 910 ss. e M. Cicoria, *Brevi riflessioni sui profili privatistici del "contratto di fiume"*, in *Amministrativ@mente*, 2022, n. 2, pp. 316 ss.

<sup>200</sup> Sulla 'Carta Nazionale dei Contratti di Fiume' si cfr. in particolare A. Portera, *I contratti di fiume*, cit., pp. 9 ss.

<sup>201</sup> In questi termini L. Moramarco, *I "contratti" di fiume: gestione negoziata del territorio fluviale per la tutela delle acque e la mitigazione del rischio idrogeologico (art. 68 bis cod. ambiente introdotto dall'art. 59, l. 28 dicembre 2015, n. 221)*, cit.

contratti di fiume concorrerebbero alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione di bacino e sottobacino idrografico, quali volontari strumenti di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale di tali aree. Come osservato, dunque, la formulazione della norma avrebbe lasciato irrisolte numerose questioni inerenti all'istituto, presumibilmente, nell'intento di non rinnegare il carattere flessibile e quindi non imbrigliare l'autonomia delle parti entro le maglie strette di una regolamentazione puntuale, assicurando così la massima libertà di azione agli attori pubblici e privati<sup>202</sup>.

Poggiando sulle riflessioni dottrinali nel frattempo maturate e a partire dal dato normativo risultante dalle disposizioni codicistiche, dagli atti di *soft law* richiamati, nonché dalle prassi sviluppatasi, il contratto di fiume può dunque intendersi come quell'atto di programmazione negoziata ad esito di un processo di autorganizzazione di una comunità locale, stimolato dai pubblici poteri, i cui elementi costitutivi sono, da un lato, la comunità composta da cittadini, associazioni, imprese e istituzioni pubbliche, dall'altro, il territorio attraversato da un corso d'acqua<sup>203</sup>. Nell'eterogeneità delle diverse esperienze di contratti di fiume, il minimo comune denominatore è dunque composto dalla volontarietà e dalla consensualità nell'attivazione dell'istituto<sup>204</sup>, tale per cui il processo di approvazione dello stesso si basa sul confronto e sulla negoziazione tra tutti gli attori pubblici e privati<sup>205</sup>.

A ben osservare, si tratta pertanto di un istituto che esprime i principi di sussidiarietà verticale e orizzontale per il conseguimento di una *governance* locale integrata<sup>206</sup>, individuando quelle soluzioni finalizzate alla riqualificazione dei bacini fluviali sotto una pluralità di punti di vista, tra cui quello ambientale, turistico, economico, sociale e paesaggistico<sup>207</sup>. Dal punto di vista finalistico, allora, il contratto di fiume si configurerebbe come quel contenitore di misure idonee a raggiungere una pluralità di obiettivi multisettoriali<sup>208</sup>.

---

<sup>202</sup> Così A. Formica, *Il contratto di fiume quale strumento privilegiato per il contrasto al dissesto idrogeologico*, cit., pp. 907-908. Ad avviso di E. Cristiani, *L'esperienza dei contratti di fiume: un laboratorio di gestione partecipata e condivisa delle risorse idriche*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2017, n. 2, pp. 391, l'art. 68-bis avrebbe riassunto in sé i temi che avevano caratterizzato l'azione del Tavolo nazionale, ossia la volontarietà, l'inserimento tra gli strumenti di programmazione strategica e negoziata, il legame con la direttiva 2000/60/CE e con quelle da essa derivate, tra cui la direttiva 2007/60/CE, e il collegamento con i processi di sviluppo locale.

<sup>203</sup> Così A. Portera, *I contratti di fiume*, cit., pp. 7, poi ripreso da A. Crismani, *Spunti e riflessioni sul modello consensuale nella gestione dei beni pubblici ambientali*, in *Riv. giur. ed.*, 2021, n. 2, pp. 47 ss.

<sup>204</sup> A. Formica, *Il contratto di fiume quale strumento privilegiato per il contrasto al dissesto idrogeologico*, cit., pp. 912.

<sup>205</sup> Così M. Vernola, *I contratti di fiume nella pianificazione ambientale*, cit., pp. 8.

<sup>206</sup> Sul contratto di fiume come ipotesi di confluenza tra il principio di sussidiarietà in senso verticale e il principio di sussidiarietà in senso orizzontale si v. A. B. Mazzotta, *Quale rapporto tra i Contratti di Fiume e i patti di collaborazione?*, in *Labsus – Laboratorio per la sussidiarietà*, 10 Novembre 2018.

<sup>207</sup> In tal senso V. Parisio, *Risorse idriche, contratti di fiume e amministrazione condivisa*, in *Federalismi.it*, 2023, n. 23, pp. 178.

<sup>208</sup> Sul punto si veda M. Magnarelli, *I contratti di fiume nel sistema di gestione e tutela delle acque. Natura giuridica e funzioni* (Tesi di dottorato), 2023, pp. 180 ss.

Con l'introduzione di questo istituto, dunque, l'idea di fondo è stata quella di promuovere una visione nuova, condivisa e progettuale del territorio che informi la gestione integrata del bacino fluviale e la valorizzazione dei beni, che si traduca in iniziative specifiche e concrete che partano dal basso e che trovi negli strumenti pattizi la sede naturale per la definizione di obiettivi, delle risorse e delle responsabilità reciprocamente condivisi<sup>209</sup>. Sullo sfondo di tale idea, nella massima generalità del legislatore nazionale, i diversi passaggi procedurali non sono fissati *ex lege*, ma di volta in volta individuati nell'ambito dell'autonoma negoziazione, tenendo eventualmente conto delle coordinate che risultano dai documenti approvati dal Tavolo Nazionale<sup>210</sup>.

A partire da quest'insieme di elementi appare dunque condivisa la tesi della riconducibilità dello strumento in parola al modello di amministrazione condivisa. Pur nella relativa eterogeneità, può invero configurarsi come quello strumento pattizio per la gestione degli interessi ambientali<sup>211</sup>, attraverso cui viene co-definita dai pubblici poteri e dalla cittadinanza la ripartizione delle scelte, degli obblighi e delle responsabilità, valorizzando l'apporto qualificato dei cittadini per la crescita sociale e civile della comunità<sup>212</sup>. In ragione di ciò, è stato persino sostenuto che i contratti in parola possano qualificarsi come strumenti di democrazia partecipativa che attivano un modello di gestione delle acque in cui la condivisione, che costituisce l'ipotesi della partecipazione diretta, sfocia in un'autentica co-amministrazione<sup>213</sup>.

Nella formulazione normativa generica di cui alle previsioni codicistiche, la natura giuridica dei contratti di fiume non viene precisata. Oltre all'unanime non riconducibilità dei contratti di fiume, a dispetto del *nomen*, alla categoria del contratto di diritto comune, quale fonte di rapporti giuridici patrimoniali di cui all'art. 1321 c.c.<sup>214</sup>, si ritiene di condividere la prospettiva di chi riconosce la scissione che si verifica su due piani interdipendenti, ossia, da un lato, il piano riferibile alla definizione delle scelte strategiche per l'individuazione delle modalità attuative delle misure pianificatorie e per l'esercizio in forma condivisa e concertata della funzione relativa alla gestione degli interessi ambientali, dall'altro, il

---

<sup>209</sup> M. Brocca, *Paesaggio e agricoltura a confronto. Riflessioni sulla categoria del paesaggio agrario*, in *Riv. Giur. Edil.*, 2016, n. 1-2, pp. 1 ss.

<sup>210</sup> Su tali profili procedurali cfr. E. Cristiani, *L'esperienza dei contratti di fiume: un laboratorio di gestione partecipata e condivisa delle risorse idriche*, cit., pp. 401 ss., V. Parisio, *Risorse idriche, contratti di fiume e amministrazione condivisa*, cit., pp. 179 ss. e M. Vernola, *I contratti di fiume nella pianificazione ambientale*, cit., pp. 41 ss.

<sup>211</sup> Sul punto A. Formica, *Il contratto di fiume quale strumento privilegiato per il contrasto al dissesto idrogeologico*, cit., pp. 902.

<sup>212</sup> In tal senso, V. Parisio, *Risorse idriche, contratti di fiume e amministrazione condivisa*, cit., pp. 167.

<sup>213</sup> E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità: la risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 85 ss.

<sup>214</sup> Per una disamina dell'istituto attraverso la lente giusprivatistica si vedano in particolare M. Cicoria, *Brevi riflessioni sui profili privatistici del "contratto di fiume"*, cit., pp. 315 ss. e L. Moramarco, *I "contratti" di fiume: gestione negoziata del territorio fluviale per la tutela delle acque e la mitigazione del rischio idrogeologico (art. 68 bis cod. ambiente introdotto dall'art. 59, l. 28 dicembre 2015, n. 221)*, cit.

piano relativo alla concreta realizzazione in forma contrattualizzata delle scelte negoziate, mediante il coinvolgimento del privato<sup>215</sup>.

Più nello specifico, rispetto al primo livello, pur nella difficoltà di ricondurre ad un modello unitario le varie esperienze regionali, i contratti di fiume, non essendo identificabili come mera forma di partecipazione procedimentale *ex art. 7-10 bis l. n. 241/1990* e di partecipazione alla pianificazione di bacino, apparirebbero piuttosto come una declinazione specifica del modello degli accordi di programma *ex art. 15 l. n. 241/1990* quale previsione generale legittimante lo svolgimento, in collaborazione, di attività di interesse comune, riconducibili segnatamente agli strumenti di programmazione negoziata di cui all'art. 2, co. 203, l. n. 662/1996<sup>216</sup>, in particolare agli Accordi di programma quadro di cui alla lett. c), e ai contratti di programma disciplinati dall'art. 206 d.lgs. n. 152/2006<sup>217</sup>. Il secondo livello concernerebbe invece le modalità di realizzazione degli interventi programmati e chiaramente in questo caso la veste giuridica sarà variabilmente condizionata dal contenuto della programmazione e dalle diverse modalità di coinvolgimento del privato nelle attività preposte al conseguimento degli obiettivi, per cui i privati potrebbero mutevolmente assumere il ruolo di appaltatori, concessionari, partner, sponsor o semplici beneficiari di contributi pubblici, con la conseguente applicazione delle disposizioni relative ai singoli istituti<sup>218</sup>. Per questo è stato ritenuto che ogni singola esperienza applicativa finisca per rappresentare quasi un modello a sé stante, in virtù della diversa graduazione che può assumere nella fase iniziale e, soprattutto, nella fase applicativa del rapporto negoziale<sup>219</sup>.

L'istituto *de quo* è stato richiamato nell'ambito di questa trattazione propriamente per le finalità del medesimo come risultano, in via generale, dalle previsioni codicistiche. Come precisato nell'art. 68-bis, infatti, i contratti di fiume si pongono in un rapporto di intima vicinanza con la pianificazione di bacino<sup>220</sup>, concorrendo, come visto, alla definizione e all'attuazione dei medesimi, perseguendo, tra l'altro, la salvaguardia dal rischio idraulico. In quest'ottica, allora, il contratto di fiume può configurarsi come quello strumento idoneo ad accompagnare, a titolo esemplificativo, l'attuazione delle previsioni dei piani di bacino relative all'indicazione delle opere in funzione dei diversi pericoli naturali qui di interesse di cui

---

<sup>215</sup> A. Formica, *Il contratto di fiume quale strumento privilegiato per il contrasto al dissesto idrogeologico*, cit., pp. 922-924, ripresa anche da V. Parisio, *Risorse idriche, contratti di fiume e amministrazione condivisa*, cit., pp. 180-181.

<sup>216</sup> Così V. Parisio, *Risorse idriche, contratti di fiume e amministrazione condivisa*, cit., pp. 180. Relativamente alla delicata questione inerente all'ipotesi di recesso dal contratto di fiume, si rinvia alle analisi di: M. Magnarelli, *I contratti di fiume nel sistema di gestione e tutela delle acque. Natura giuridica e funzioni* (Tesi di dottorato), cit., pp. 104 ss.; M. Cicoria, *Brevi riflessioni sui profili privatistici del "contratto di fiume"*, cit., pp. 328; L. Moramarco, *I "contratti" di fiume: gestione negoziata del territorio fluviale per la tutela delle acque e la mitigazione del rischio idrogeologico (art. 68 bis cod. ambiente introdotto dall'art. 59, l. 28 dicembre 2015, n. 221)*, cit.

<sup>217</sup> Sul punto A. Formica, *Il contratto di fiume quale strumento privilegiato per il contrasto al dissesto idrogeologico*, cit., pp. 923

<sup>218</sup> Così A. Formica, *Il contratto di fiume quale strumento privilegiato per il contrasto al dissesto idrogeologico*, cit., pp. 923-925, poi condivisa da V. Parisio, *Risorse idriche, contratti di fiume e amministrazione condivisa*, cit., pp. 181.

<sup>219</sup> A. Formica, *Il contratto di fiume quale strumento privilegiato per il contrasto al dissesto idrogeologico*, cit., pp. 925

<sup>220</sup> Non a caso i contratti di fiume sono inseriti, come i piani di bacino, nel Capo II del Titolo II della Parte Terza del Codice, riservato appunto agli strumenti.

all'art. 65, co. 3, lett. d), ovvero all'individuazione delle opere di cui alla lett. f). Seguendo una tale prospettiva, dunque, il valore aggiunto risiederebbe propriamente nell'opportunità offerta dallo strumento, in ragione delle caratteristiche *supra* condivise, di favorire una composizione degli interessi nell'attuazione di suddette previsioni, riducendo le ipotesi di possibili conflittualità.

A conferma ulteriore dell'idoneità dello strumento rispetto all'obiettivo qui di interesse si pone altresì la valorizzazione dello stesso in tal senso operata dal legislatore più di recente. In particolare, in conformità alle disposizioni di cui all'art. 36-*ter*, co. 9, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, nel limite delle risorse allo scopo destinate, il commissario di Governo contro il dissesto idrogeologico di cui *supra*<sup>221</sup> può attuare, in collaborazione con le autorità di distretto e le amministrazioni comunali territorialmente competenti, «*anche*» attraverso i contratti di fiume interventi di manutenzione idraulica sostenibile e periodica dei bacini e sottobacini idrografici che mirino al mantenimento delle caratteristiche naturali dell'alveo, alla corretta manutenzione delle foci e della sezione fluviale anche al fine di ripristinare, in tratti di particolare pericolosità per abitati e infrastrutture, adeguate sezioni idrauliche per il deflusso delle acque. Certamente non può ritenersi che l'esplicito richiamo alla collaborazione con le autorità di distretto e le amministrazioni comunali debba intendersi nel senso di un coinvolgimento esclusivo di tali attori nella collaborazione preposta a tali interventi di manutenzione idraulica. Proprio il richiamo allo strumento del contratto di fiume lascerebbe piuttosto intendere che la realizzazione degli interventi medesimi possa avvenire nell'ambito di processi collaborativi a carattere aperto, rispetto ai quali i soggetti richiamati si configurerebbero semplicemente come soggetti necessari della collaborazione, ma non esclusivi. Ad ogni modo, non può pervenirsi alla conclusione che da tali disposizioni si possa avvertire un'intenzione del legislatore di configurare i contratti di fiume come uno strumento privilegiato per l'implementazione delle misure per il contrasto del dissesto idrogeologico<sup>222</sup>, ma la volontà del legislatore è piuttosto apparsa quella di legittimare espressamente l'eventualità di tali soluzioni di ordine differente, riconducibili per l'appunto ad un modello di amministrazione condivisa.

#### *4.7 Considerazioni conclusive intorno alla rilevanza dell'interesse relativo alla riduzione del rischio idrogeologico e alla permanenza di taluni profili problematici*

Ad esito della trattazione intorno ai profili giuridici dell'amministrazione del rischio idrogeologico, può dunque pervenirsi alla conclusione che l'ordinamento nazionale sia contraddistinto, sin dall'epoca prerепubblicana, dall'attribuzione di un peso particolarmente significativo all'interesse sotteso alla riduzione di tale tipologia di rischio, rispetto al quale, nel tempo, sono stati moltiplicati gli strumenti giuridici e le risorse a ciò preposte. In tal senso può interpretarsi il progressivo incremento

---

<sup>221</sup> Cfr. par. 4.2.3.

<sup>222</sup> Così A. Formica, *Il contratto di fiume quale strumento privilegiato per il contrasto al dissesto idrogeologico*, cit., pp., 926.

dell'ammontare di risorse a tal fine riservate nella programmazione degli interventi di mitigazione del rischio *de quo*, come, da ultimo, risulta rispetto alle risorse del PNRR, sebbene si tratti di una cifra complessivamente insufficiente rispetto al fabbisogno per la completa messa in sicurezza del sistema territoriale nazionale. Ad una tale conclusione può altresì pervenirsi se la lente analitica si rivolge agli strumenti di pianificazione. Invero, come si è avuto modo di dare ampiamente evidenza, in coerenza con quella visione del *primum vivere deinde philosophari*, i piani di bacino si porrebbero nel sistema di pianificazioni come un *prius* logico e funzionale, definendo un complesso di «eterolimitazioni» della pianificazione territoriale e urbanistica, dalle quali deriverebbe la non suscettibilità dell'interesse sotteso alla riduzione del rischio idrogeologico a ponderazioni che incidano in *peius* sul livello di tutela assicurato all'interno di tali piani. Ma in questa direzione si colloca anche il plurale sistema di regimi vincolistici che definiscono ordini di restrizione di carattere impeditivo in funzione conservativa di situazioni di fatto e di diritto imposte autoritativamente alla sfera di godimento e di disposizione dei beni, incidendo, con siffatta conformazione della proprietà, sulle singole componenti del rischio.

Ampliando la prospettiva, può ritenersi che il rilievo dell'interesse sotteso alla riduzione del rischio idrogeologico sia intercettabile altresì se lo sguardo si rivolge ai termini con cui lo stesso sia stato interessato dai processi di semplificazione. Invero, già con le disposizioni di cui al d.l. n. 133/2014, ai fini della realizzazione delle opere di mitigazione era stata prevista l'attivazione di un regime di semplificazione rispetto alla normativa ordinaria in materia di contratti pubblici e di espropriazione<sup>223</sup>. Si è trattato di uno scostamento, per taluni profili, dall'ordinario paradigma del procedimento espropriativo, che è stato riproposto anche nell'ambito delle misure di semplificazione introdotte ai sensi dell'art. 36-ter d.l. n. 77/2021. Nel dettaglio, le norme avrebbero attivato diverse misure acceleratorie, dimezzando i termini previsti dal TU espropri e derogando alle regole ordinarie in materie di occupazione d'urgenza<sup>224</sup>. Nella discrezionalità del legislatore, dunque, in entrambi i casi la riduzione del rischio idrogeologico è in questi termini risultata un interesse meritevole di distinguersi con un regime giuridico differenziato, incidendo persino sulle ordinarie garanzie procedurali. Inoltre, nell'ambito dei processi di semplificazione amministrativa che hanno interessato l'ordinamento giuridico nazionale, in diversi casi,

---

<sup>223</sup> Su siffatte disposizioni semplificatorie si veda il commento di F. Manganaro, *Le novità del decreto sblocca Italia - Servizio idrico integrato e mitigazione del dissesto idrogeologico*, cit.

<sup>224</sup> Si cfr. sul punto il commento di E. Buoso, *Le misure di semplificazione e accelerazione per il contrasto del dissesto idrogeologico nelle norme attuative del PNRR*, cit., pp. 865 ss., che, tra i diversi aspetti esaminati, precisa che le previsioni derogatorie relative alle ipotesi di occupazione di urgenza fossero in realtà già previste dall'art. 7, co. 5, d.l. n. 133/2014 e dall'art. 54, co. 3 bis, d.l. n. 76/2020, che, in un'ottica di riordino venivano con il d.l. n. 77/2021 espressamente abrogati. Ad avviso dell'A., sono apparse invece ridondanti le disposizioni di cui al co. 13, che prevedono la possibilità di una conferenza dei servizi per i procedimenti relativi alle occupazioni d'urgenza e le espropriazioni delle aree per gli interventi di contrasto e mitigazione del dissesto, risultando comunque una fattispecie riconducibile alla normativa generale dell'istituto. E' apparsa analogamente ridondante la previsione di un termine massimo di trenta giorni in sede di conferenza di servizi in deroga alla disciplina generale dell'istituto prevista dagli art. 14 ss. l. n. 241/1990, che era in realtà già prevista dall'art. 10, co. 6, d.l. n. 91/2014, che è stato, per questa parte, soppresso.

è stato riservato all'interesse *de quo* un regime giuridico differenziato, con l'esclusione dell'applicazione degli istituti a ciò riconducibili nell'ipotesi di sussistenza del medesimo interesse. Può ricondursi a ciò l'esclusione, in conformità all'art. 20, co. 4, l. n. 241/1990, dell'applicazione del silenzio assenso per quanto concerne gli atti e i procedimenti riguardanti, tra l'altro, la tutela del rischio idrogeologico, ovvero, ai sensi dell'art. 19, co. 1, l. n. 241/1990, l'esclusione della possibilità di ricorrere alla segnalazione certificata di inizio attività nell'ipotesi di sussistenza di vincoli ambientali.

Ciò detto, sebbene dunque l'ordinamento accordi un discreto peso e una prevalenza all'interesse sotteso alla riduzione del rischio idrogeologico, è stata comunque ravvisata una certa frammentazione e disorganicità del contesto normativo su più fronti, dall'assetto organizzativo agli istituti commissariali, dalla programmazione finanziaria degli interventi di mitigazione e i sistemi di pianificazione sino al plurale sistema di regimi vincolistici. Di siffatto profilo problematico ne è stato dato di volta in volta conto nel corso della trattazione e, a ben osservare, si tratta di una tale frammentazione normativa che certamente non agevola i processi sottesi all'amministrazione del rischio idrogeologico e, anzi, si ritiene che possa comprimere le potenzialità degli strumenti di cui è dotata l'amministrazione per rispondere alle fragilità del sistema territoriale italiano.

Su tale sfondo preme infine condividere alcuni rilievi conclusivi intorno alla questione che attraversa trasversalmente la ricerca, ossia quella dell'inclusione della variabile climatica nei processi di amministrazione di questo rischio. Benché nell'ambito della Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici quest'ultimo costituisca uno dei principali settori nei quali sviluppare azioni di adattamento, nell'impianto normativo a sostegno della funzione di riduzione del rischio la questione in parola ha trovato complessivamente limitati margini e riferimenti. Un'eccezione è di certo rappresentata, come visto, dalle disposizioni riservate ai processi di pianificazione del PGRA di cui al d.lgs. n. 49/2010. In tal senso, si potrebbe ritenere che gli stessi, nella periodicità degli aggiornamenti e nell'espressa previsione normativa di tenere conto delle eventuali variazioni indotte dai cambiamenti climatici, possano configurarsi come un modello cui anche la normativa relativa agli altri strumenti di pianificazione relativi al rischio idrogeologico debba tendere, valorizzando l'idoneità di tali istituti di amministrare i mutamenti di medio-lungo periodo che vengono intercettati.

Ciò conduce inoltre ad interrogarsi intorno all'adeguatezza, a tal fine, della composizione dell'epicentro organizzativo del sistema amministrativo preposto alla riduzione del rischio idrogeologico, ossia l'Autorità di bacino distrettuale, che, come visto, costituisce una questione particolarmente delicata. Invero, relativamente a tale aspetto, la complessità risiede nella ricerca di un equilibrio tra l'esigenza di saper rispondere ai profili tecnici della materia e la necessità di non escludere gli organi rappresentativi della collettività rispetto alle funzioni di carattere programmatico e normativo/prescrittivo che l'Autorità

è chiamata ad esercitare<sup>225</sup>. Certamente, va riconosciuto che nelle architetture organizzative delle Autorità di bacino che risultano dagli Statuti, nel silenzio del legislatore, la Segreteria tecnica operativa risulta comunque investita di funzioni di non poco conto, come la stessa elaborazione dei piani medesimi e dei programmi di interventi, nonché nell'esprimere i pareri sulla coerenza con gli obiettivi del Piano di bacino dei piani e programmi dell'Unione europea, nazionali, regionali e locali relativi alla difesa del suolo, alla lotta alla desertificazione, alla tutela delle acque e alla gestione delle risorse idriche<sup>226</sup>. Ma comunque, se si considerano i due principali organi decisionali dell'Autorità, ossia la Conferenza istituzionale permanente e la Conferenza operativa, la presenza di un organo di ordine tecnico-scientifico o è del tutto esclusa, come nel primo caso, oppure è del tutto eventuale e dall'incisività contenuta, come nel secondo caso, per cui la possibilità di integrare l'organo con una componente di tale ordine, segnatamente «esperti appartenenti a enti, istituti e società pubbliche», comunque senza diritto di voto, è rimessa alla volontà della Conferenza istituzionale permanente, che li designa, e del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, che li nomina<sup>227</sup>. Al contrario, si potrebbe diversamente ritenere che possa presumibilmente rispondere più adeguatamente alle finalità qui espresse l'integrazione stabile all'interno di questi organi di una componente in grado di intercettare gli aspetti di ordine tecnico, anche connessi alle variazioni e incertezze indotte dal cambiamento climatico, come potrebbe essere l'ISPRA, quale amministrazione ordinariamente interessata, come visto, nelle attività di previsione del rischio idrogeologico.

---

<sup>225</sup> Cfr. *supra* par. 4.4.1.

<sup>226</sup> Cfr. gli statuti delle Autorità di bacino distrettuale delle Alpi Orientali, del fiume Po, dell'Appennino Settentrionale, dell'Appennino Centrale e dell'Appennino Meridionale approvati con il Decreto Ministeriale del 26 febbraio 2018, n. 52.

<sup>227</sup> Art. 63, co. 9, d.lgs. n. 152/2006.



## CAPITOLO V - IL RISCHIO SICCIÀ

### 5.1 Considerazioni preliminari intorno al rischio siccità: le nozioni fondamentali, la portata del fenomeno e l'evoluzione del contesto normativo

La seconda area fenomenologica rispetto alla quale si intende indirizzare l'analisi orbita intorno al tema della disponibilità delle risorse idriche. Segnatamente, nell'ambito di tale capitolo, è il rischio siccità sul territorio nazionale inserito in un contesto di variabilità climatica a costituire il perimetro fenomenologico entro il quale esaminare i profili giuridici dell'organizzazione e delle attività preposte ad una relativa riduzione. A tale proposito, occorre allora preliminarmente condividere talune precisazioni intorno alle coordinate terminologiche rispetto alle quali l'indagine viene sviluppata.

Pur in assenza di una puntuale definizione del fenomeno di siccità fissata nel diritto positivo, si ritiene di aderire alla sintesi cui è pervenuta la letteratura scientifica e che appare condivisa sia a livello nazionale che europeo, per cui per siccità si intenderebbe quel fenomeno naturale consistente in una deviazione temporanea, negativa e grave all'interno di una Regione dai valori medi delle precipitazioni per un periodo di tempo significativo<sup>1</sup>, che, condizionatamente alla gravità e alla durata del fenomeno, assume forme differenti<sup>2</sup>.

Per quanto la tipologia di rischio presa in considerazione attenga alla disponibilità della risorsa idrica all'interno di un sistema territoriale, e quindi a profili di ordine strettamente quantitativo, occorre precisare che gli eventi siccitosi siano del tutto idonei ad impattare sui parametri qualitativi della risorsa idrica. In particolare, come appurato, la diminuzione dei flussi idrici può comportare *ex multis* un aumento della concentrazione di agenti patogeni, una diminuzione dell'acqua per la diluizione degli scarichi di

---

<sup>1</sup> Si tratta della definizione condivisa da G. Schmidt, J. J. Benítez, C. Benítez, *Working definitions of Water scarcity and Drought*, Version 4.0, European Commission Document, EFWSD, 2012, ripresa espressamente a livello nazionale dall'ISPRA e dall'Istituto di Ricerca sulle Acque del Consiglio Nazionale delle Ricerche (IRSA-CNR) in S. Mariani, G. Braca, E. Romano, B. Lastoria, M. Bussetini, *Linee Guida sugli Indicatori di Siccità e Scarsità Idrica da utilizzare nelle attività degli Osservatori Permanenti per gli Utilizzi Idrici – Stato Attuale e Prospettive Future*, Technical Report, CREiAMO PA, 2018, pp. 1. Più sinteticamente, ma comunque non diversamente, a livello comunitario la siccità è stata qualificata come «una diminuzione temporanea della disponibilità di acqua dovuta, ad esempio, a minori precipitazioni» (COM (2007) 414 final).

<sup>2</sup> Intorno a ciò si rinvia alla distinzione condivisa ad esempio da D. A. Wilhite, *Drought as a Natural Hazard: Concepts and Definitions*, in D. A. Wilhite (a cura di), *Drought: A Global Assessment*, Vol. I, Londra, Routledge, 2000, pp. 3 ss. e World Meteorological Organization, *Drought monitoring and early warning: concepts, progress and future challenges*, Technical Report 1006, 2006. La classificazione è stata successivamente ripresa dall'ISPRA, già APAT, nelle *Linee guida per l'individuazione delle aree soggette a fenomeni di siccità* del 2006, distinguendo: la siccità meteorologica, definita sulla base dello scostamento della precipitazione dal valore 'normale' per una significativa durata; la siccità agricola, che fa riferimento al deficit di acque nel suolo e agli impatti sull'agricoltura; la siccità idrologica, associata agli effetti dei periodi di scarsa precipitazione sul rifornimento idrico del suolo e del sottosuolo; la siccità socioeconomica, ossia la carenza idrica conseguente al fenomeno idrometeorologico che provoca conseguenze sugli aspetti economici e sociali di una comunità umana.

inquinanti, nonché l'intrusione di materiale organico lungo la rete di distribuzione alla riduzione della pressione del sistema<sup>3</sup>.

Sovente, il termine si trova accostato alla nozione di carenza/scarsità/deficit idrica/o, che, diversamente, va intesa come l'ipotesi in cui la domanda supera la disponibilità delle risorse idriche utilizzabili in condizioni sostenibili. In altri termini, si tratta di una condizione di squilibrio che si manifesta, da un lato, in termini di riduzione dei livelli nei corpi idrici interessati dai prelievi e/o portate fluenti o erogate, dall'altro, in termini di difficoltà a sopperire i fabbisogni<sup>4</sup>. Per quanto distinti, sono comunque due concetti interrelati, in quanto una condizione di scarsità idrica costituisce il prodotto di un'aritmetica complessa nel tempo e nello spazio, sintomatica dell'incapacità di riorganizzare l'utilizzo e il fabbisogno della risorsa idrica<sup>5</sup>, che non risulta esclusivamente da fattori di ordine antropico, ma trova alla propria radice anche fattori meteo-climatici, tra cui appunto i fenomeni siccitosi.

Diversamente, per crisi idrica si intenderebbe quella circostanza di scarsità idrica, causata e/o esacerbata da fenomeni di siccità, che raggiunge livelli di severità tali che gli enti preposti avviano una serie di procedure per una gestione adattiva preposta a mitigarne gli impatti<sup>6</sup>.

Dal punto di vista idrologico, l'Italia non è un sistema territoriale contraddistinto dalla scarsa disponibilità idrica. In conformità ai dati condivisi dall'Istituto Nazionale di Statistica, infatti, l'afflusso meteorico medio annuo durante il periodo ricompreso tra il 1971 e il 2000 è stato di 241 miliardi di m<sup>3</sup><sup>7</sup>. In tale contesto, il territorio si compone di una fitta rete idrografica sia superficiale che sotterranea. Nel primo caso, coerentemente con i dati risultanti dai Piani di Gestione dei Bacini, sono stati individuati ben 8.600 corpi idrici, tra quelli di ordine fluviale, corpi lacustri, corpi d'acqua di transizione e corpi di acque costiere. Nel secondo caso, invece, il numero di corpi idrici sotterranei ammonterebbe a 733, con una superficie media di 275 km<sup>2</sup><sup>8</sup>.

---

<sup>3</sup> S. Mariani et al, *Note tecniche su crisi idriche, siccità e servizio idrico integrato*, Utilitalia, 2020, pp. 92.

<sup>4</sup> Anche la definizione del concetto di scarsità idrica è stata ripresa da G. Schmidt, J. J. Benítez, C. Benítez, *Working definitions of Water scarcity and Drought*, cit., così come ripresa anche a livello nazionale S. Mariani, G. Braca, E. Romano, B. Lastoria, M. Bussetini, *Linee Guida sugli Indicatori di Siccità e Scarsità Idrica da utilizzare nelle attività degli Osservatori Permanenti per gli Utilizzi Idrici – Stato Attuale e Prospettive Future*, cit. A livello comunitario, nella COM 2007, la scarsità idrica viene analogamente definita come l'ipotesi in cui «la domanda di acqua è superiore alle risorse idriche utilizzabili in condizioni sostenibili» (COM (2007) 414 final).

<sup>5</sup> G. Boccaletti, *Siccità. Un paese alla frontiera del clima*, Milano, Mondadori, 2023, pp. 22.

<sup>6</sup> S. Mariani, et al, *Note tecniche su crisi idriche, siccità e servizio idrico integrato*, cit., pp. 15.

<sup>7</sup> Si tratta di dati dell'ISTAT condivisi nel 2015 all'interno della sezione 'Risorse idriche naturali', [qui](#) disponibili, che sono stati richiamati dal rapporto del Centro Euro-Mediterraneo sui Cambiamenti Climatici (CMCC) D. Spano, V. Mereu, V. Bacciu, S. Marra, A. Trabucco, M. Adinolfi, G. Barbato, F. Bosello, M. Breil, M. V. Chiriaco, G. Coppini, A. Essenfelder, G. Galluccio, T. Lovato, S. Marzi, S. Masina, P. Mercogliano, J. Mysiak, S. Noce, J. Pal, A. Reder, G. Rianna, A. Rizzo, M. Santini, E. Sini, A. Staccione, V. Villani, M. Zavatarelli, *Analisi del rischio. I cambiamenti climatici in Italia*, 2020, DOI: 10.25424/CMCC/ANALISI\_DEL\_RISCHIO.

<sup>8</sup> Questi dati sono stati ripresi dal documento di lavoro dei servizi della Commissione europea del 2012, Stato membro: Italia, che accompagna il documento *Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sull'attuazione della direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE): Piani di gestione dei bacini* così come richiamato nel rapporto del Centro Euro-Mediterraneo sui Cambiamenti Climatici (CMCC) citato nella nota precedente.

Una tale disponibilità è tuttavia tenuta a confrontarsi con gli impatti dei cambiamenti climatici, che, come appurato, modificheranno in modo particolarmente marcato la variazione del flusso fluviale stagionale. In particolare, si ritiene che l'incremento della temperatura possa comportare l'evapotraspirazione e l'aumento del limite nevoso ad altitudini e latitudini maggiori, insieme ad una diminuzione delle risorse nevose e glaciali<sup>9</sup>. Coerentemente con tale constatazione, se si considera il tema in prospettiva, è stato dunque ritenuto che a livello nazionale si verrebbe ad una riduzione della disponibilità della risorsa idrica dell'ordine del 10% nella proiezione a breve termine 2020-2039, qualora si intervenisse con significative misure di mitigazione delle emissioni di gas serra, e dell'ordine del 40% nella proiezione a lungo termine 2080-2099, qualora dovesse diversamente mantenere inalterato il trend delle misure di mitigazione<sup>10</sup>.

Con riferimento specificatamente al fenomeno siccitoso è ritenuto che, per quanto riguarda il territorio nazionale, possa prevedersi un raddoppio della frequenza di tali eventi entro il 2050, e persino il triplicarsi entro la fine del secolo<sup>11</sup>. All'incremento della frequenza si stima altresì un aumento dell'intensità di tali fenomeni, che ammonterebbe al 25% rispetto ai valori attuali. Tenuto conto delle proiezioni di diminuzione delle precipitazioni durante la stagione estiva e la conseguente riduzione dei volumi di deflusso per la diminuzione dell'apporto idrico proveniente dallo scioglimento delle nevi e della criosfera in generale, si è pervenuti pertanto alla conclusione che la siccità costituisca una tipologia di evento estremo che le aree territoriali delle Alpi e degli Appennini saranno tenute ad affrontare con maggiore frequenza nei prossimi decenni. Ponendo il tema in questi termini, allora, non sorprende che l'annualità del 2022 sia stata contraddistinta da un grave deficit di precipitazione lungo l'intero territorio

---

<sup>9</sup> D. Spano, V. Mereu, V. Bacciu, S. Marra, A. Trabucco, M. Adinolfi, G. Barbato, F. Bosello, M. Breil, M. V. Chiriaco, G. Coppini, A. Essenfelder, G. Galluccio, T. Lovato, S. Marzi, S. Masina, P. Mercogliano, J. Mysiak, S. Noce, J. Pal, A. Reder, G. Rianna, A. Rizzo, M. Santini, E. Sini, A. Staccione, V. Villani, M. Zavatarelli, *Analisi del rischio. I cambiamenti climatici in Italia*, cit., pp. 58.

<sup>10</sup> Così S. Mariani, G. Braca, E. Romano, B. Lastoria, M. Bussetini, *Linee Guida sugli Indicatori di Siccità e Scarsità Idrica da utilizzare nelle attività degli Osservatori Permanenti per gli Utilizzi Idrici – Stato Attuale e Prospettive Future*, cit., richiamando lo studio G. Braca, M. Bussetini, D. Ducci, et al, *Evaluation of national and regional groundwater resources under climate change scenarios using a GIS-based water budget procedure*, Rend. Fis. Acc. Lincei 30, 2019, pp. 109–123. A conclusioni analoghe è pervenuta anche l'Agenzia europea dell'ambiente riferendosi all'area territoriale sud europea, come si evince dai dati pubblicati nel 2021 [qui](#) consultabili.

<sup>11</sup> Così nel documento della Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici S. Castellari, S. Venturini, A. Ballarin Denti, A. Bigano, M. Bindi, F. Bosello, L. Carrera, M. V. Chiriaco, R. Danovaro, F. Desiato, A. Filpa, M. Gatto, D. Gaudioso, O. Giovanardi, C. Giupponi, S. Gualdi, F. Guzzetti, M. Lapi, A. Luise, G. Marino, J. Mysiak, A. Montanari, A. Ricchiuti, R. Rudari, C. Sabbioni, M. Sciortino, L. Sinisi, R. Valentini, P. Viaroli, M. Vurro, M. Zavatarelli (a cura di), *Rapporto sullo stato delle conoscenze scientifiche su impatti, vulnerabilità e adattamento ai cambiamenti climatici in Italia*, Roma, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, 2014, pp. 780, che richiama B. Lehner, G. Czisch, S. Vassolo, *The impact of global change on the hydropower potential of Europe: a model-based analysis*, in *Energy Policy*, 2005, 33, 7, pp. 839-855 e C. Giannakopoulos, P. Le Sager, M. Bindi, M. Moriondo, E. Kostopoulou, C. M. Goodess, *Climatic changes and associated impacts in the Mediterranean resulting from a 2 °C global warming*, in *Global and Planetary Change*, 2009, 68, 3, pp. 209-224.

nazionale<sup>12</sup>, seppur in forma molto diversificata<sup>13</sup>, e che, pur nelle difficoltà connesse all'individuazione certa del nesso di causalità<sup>14</sup>, il tema andrebbe presumibilmente annoverato tra i possibili effetti del cambiamento climatico<sup>15</sup>.

In sostanza, quindi, anche in questo caso l'analisi è articolata intorno ad un'area fenomenologica rispetto alla quale il rischio ad esso associato è suscettibile di una variabilità per effetto dell'intrinseca connessione con la matrice climatica.

In quest'orizzonte terminologico, il rischio di siccità va quindi inteso come il complesso di perdite attese in termini economici, sociali e/o ambientali, che, coerentemente con la nozione di rischio condivisa in questo lavoro, può essere valutato in funzione di pericolosità, esposizione e vulnerabilità<sup>16</sup>. Orbene, se, come precisato, l'ipotesi di scarsità idrica può essere potenzialmente determinata dal verificarsi di un fenomeno siccitoso, a rigor di logica il rischio associato a quest'ipotesi è chiaramente condizionato anche dalla portata del rischio di siccità. In altri termini, un'attività preposta alla riduzione del rischio di siccità costituirebbe un'attività idonea ad incidere indirettamente anche sul rischio di scarsità idrica.

Sul punto, spunti di particolare interesse si rilevano all'interno della Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici, per cui viene precisato che l'esposizione al rischio di inappagamento della domanda da parte di un sistema idrico possa essere valutata in termini di affidabilità, di resilienza e di vulnerabilità. Per quanto concerne l'affidabilità, l'elemento da tenere in considerazione attiene alla differenza tra la disponibilità media delle risorse e la domanda media, per cui nell'ipotesi in cui la domanda sia prossima alla disponibilità media, la probabilità di non soddisfacimento della domanda potrebbe essere piuttosto elevata. Nelle ipotesi in cui la risorsa principale sia costituita da invasi di piccole-medie dimensioni a uso plurimo, si attesterebbe una sensibilità particolarmente elevata ad un aumento degli eventi estremi e, come precisato, considerando la prospettiva di un aumento degli eventi siccitosi in

---

<sup>12</sup> Con delibera del Consiglio dei ministri del 4 luglio 2022 era stato dichiarato lo stato di emergenza in relazione alla situazione di deficit idrico nei territori delle Regioni e delle Province Autonome ricadenti nei bacini distrettuali del Po e delle Alpi orientali, nonché nel territorio delle Regioni Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte e Veneto per le peculiari condizioni ed esigenze rilevate nei relativi territori. In seguito, è stata approvata la delibera del Consiglio dei ministri del 14 luglio 2022, con cui lo stato di emergenza veniva esteso anche ai territori delle Regioni dell'area distrettuale dell'Appennino centrale. Infine, con le delibere del Consiglio dei ministri del 4 agosto 2022 e del 1° settembre 2022, lo stato di emergenza è stato esteso anche ai territori del Distretto dell'Appennino centrale, dell'Appennino meridionale, nonché ai territori delle Regioni Liguria e Toscana ricadenti nel bacino distrettuale dell'Appennino settentrionale.

<sup>13</sup> A titolo esemplificativo, mentre nel Distretto della Sicilia il deficit di disponibilità di risorsa idrica è stato pari al 80,7%, nel caso del Distretto dell'Appennino Meridionale è stato pari al 29,2%. Ad ogni modo, con riferimento alla serie storica dal 1951, si è trattato dell'annualità con il minimo valore di disponibilità naturale di risorsa idrica nel territorio nazionale (Rapporto ISPRA 2022)

<sup>14</sup> Su ciò si veda in particolare D. Faranda, S. Pacale, B. Bulut, *Persistent anticyclonic conditions and climate change exacerbated the exceptional 2022 European-Mediterranean drought*, in *Environmental Research Letter*, 2023, v. 18, n. 3.

<sup>15</sup> Cfr. il rapporto G. Braca, S. Mariani, B. Lastoria, F. Piva, F. Archi, A. Botto, M. Casaioli, T. Forte, G. Marchetti, C. Peruzzi, R. Tropeano, C. Vendetti, M. Bussetini, *Bilancio idrologico nazionale: focus su siccità e disponibilità naturale della risorsa idrica rinnovabile*, Aggiornamento al 2022, rapporti n. 388/2022, Roma, ISPRA, 2023.

<sup>16</sup> S. Mariani, et al, *Note tecniche su crisi idriche, siccità e servizio idrico integrato*, cit., pp. 11.

termini di frequenza, intensità e durata per l'area mediterranea, siffatto elemento di rischio apparirebbe particolarmente significativo.

Per quanto attiene alla resilienza, che viene intesa come la capacità di un sistema di ritornare in discrete condizioni operative dopo uno shock, un periodo d'impossibilità parziale o totale di soddisfacimento della domanda, risultano maggiormente esposti al rischio i sistemi che utilizzano le acque provenienti da acquiferi alluvionali, ossia quelle risorse caratterizzate da una grande capacità d'immagazzinamento unita a tempi caratteristici di ricarica lunghi. Siffatte risorse possono subire l'impatto congiunto di due fattori che, seppur distinti, risultano correlati tra loro, ossia una diminuzione delle precipitazioni sul lungo periodo, che determina una riduzione della disponibilità idrica, e un'ulteriore perdita di origine antropica, dovuta al sovrasfruttamento delle falde nei periodi siccitosi. Il carattere di resilienza, dunque, risulterebbe maggiore nei sistemi con circuiti di ricarica rapidi, ovverosia invasi superficiali, prese da acqua fluente e acquiferi carsici a circuito rapido. Una condizione di bassa resilienza è invece ritenuta tipica delle grandi sorgenti appenniniche del centro-meridionali, caratterizzate da alte portate, stabilità elevata, ma anche tempi di recupero molto lunghi.

Rispetto alla vulnerabilità, che fornisce indicazioni sulla gravità delle possibili conseguenze nei periodi d'inadempienza della domanda, il primo elemento da prendere in considerazione è la quantificazione del possibile deficit nella misura in cui le condizioni di maggior rischio si presentano nelle ipotesi in cui le carenze sono più elevate. Più nello specifico, è precisato che durante un periodo siccitoso sia auspicabile che il deficit sia più prolungato piuttosto che molto intenso per un periodo limitato. In quest'ordine di fattori, dunque, è ritenuto che i sistemi meno esposti a un aumento del rischio di deficit dovuto a una variazione del regime climatico siano quelli interconnessi che utilizzano diverse tipologie di risorse aventi differenti tempi di ricarica e capacità d'immagazzinamento.

Ritornando al rischio siccità, ai fini dell'indagine, occorre da ultimo precisare che lo stesso presenti delle peculiarità tali che lo distinguono significativamente dalle altre tipologie di rischi naturali. Si tratta in primo luogo di un fenomeno di cui non è particolarmente agevole il riconoscimento e l'individuazione dei suoi limiti temporali e spaziali, anche considerando che i relativi effetti si esplicano gradualmente, sia nel tempo che nello spazio, e non in modo immediatamente emergenziale o catastrofica<sup>17</sup>, con inevitabili riflessi sul piano della gestione dell'evento. Non a caso, come visto *supra*<sup>18</sup>, il legislatore ha da ultimo riservato a tale tipologia di rischio uno statuto differenziato con riferimento alla deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale *ex art. 24 d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1*<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> *Ibidem.*

<sup>18</sup> Cfr. par. 1.5. cap. I.

<sup>19</sup> Invero, ai sensi dell'art. 16, co. 1, d.lgs. n. 1/2018, allo scopo di assicurare maggiore efficacia operativa e di intervento, in relazione al rischio derivante da deficit idrico, la deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale di cui all'articolo 24 può essere adottata anche preventivamente, qualora, sulla base delle informazioni e dei dati, anche climatologici, disponibili e delle analisi prodotte dalle Autorità di bacino distrettuali e dai centri di

Più in generale comunque, come opportunamente evidenziato, le peculiarità di tale fenomeno sono tali per cui: un'azione di prevenzione può essere efficacemente pianificata, proprio per l'evoluzione lenta degli effetti della siccità lungo un ampio arco temporale; le misure strategiche per il miglioramento della preparazione alla siccità sono generalmente più complesse, dal momento che lo spettro di potenziali azioni a lungo termine è molto ampio; le misure operative da attuare al verificarsi di un evento siccitoso richiedono una risposta adattiva di carattere dinamico, che tenga in considerazione l'incertezza circa la possibile evoluzione del fenomeno in termini di durata e severità rispetto a quanto pianificato<sup>20</sup>. Ai fini di una piena considerazione di siffatte peculiarità, insieme agli effetti dei cambiamenti climatici<sup>21</sup>, appare particolarmente diffuso l'auspicio di una transizione da una gestione esclusivamente emergenziale dell'evento ad un approccio proattivo di gestione del rischio, contraddistinto da un insieme di misure di mitigazione concepite e definite ad esito di un percorso strategico di pianificazione<sup>22</sup>, che intervengono a breve e a lungo termine sulla riduzione delle domande, sull'incremento delle risorse idriche e sulla minimizzazione degli effetti della siccità<sup>23</sup>. Ebbene la lente di indagine sarà indirizzata nei confronti dei presupposti e dei limiti di ordine giuridico rispetto ai più rilevanti strumenti che consentono l'attivazione

---

competenza di cui all'articolo 21, sia possibile prevedere che lo scenario in atto possa evolvere in una condizione emergenziale.

<sup>20</sup> G. Rossi, *Policy framework of drought risk mitigation*, in S. Eslamian, F. Eslamian (a cura di), *Handbook of drought and water scarcity*, CRC Press, 2017, pp. 571.

<sup>21</sup> Sul tema cfr. *ex multis*: G. Rossi, *Climatic and Other Global Changes as Current Challenges in Improving Water Systems Management: Lessons from the Case of Italy*, in *Water Resources Management*, 2023, 37 (10), pp. 2387 ss.; A. Senatore, D. Fuoco, M. Maiolo, G. Mendicino, G. Smiatek, H. Kunstmann, *Evaluating the uncertainty of climate model structure and bias correction on the hydrological impact of projected climate change in a Mediterranean catchment*, in *Journal of Hydrology: Regional Studies*, 2022, 42; D.J. Peres, R. Modica, A. Cancelliere, *Assessing future impacts of climate change on water supply system performance: Application to the Pozzillo Reservoir in Sicily, Italy*, in *Water*, 2019, 11(12), pp. 2531 ss.; S. Simonovic, *Bringing future climatic change into water resources management practice today*, in *Water Resource Management*, 2017, 31, pp. 2933.

<sup>22</sup> G. Rossi, *Climatic and Other Global Changes as Current Challenges in Improving Water Systems Management: Lessons from the Case of Italy*, cit., pp. 2393.

<sup>23</sup> Come risulta dalla sintetica rappresentazione di G. Rossi, *Drought mitigation measures: A comprehensive framework*, in J. V. Vogt, F. Somma (a cura di), *Drought and Drought Mitigation in Europe*, Dordrecht, Kluwer, 2000, pp. 233 ss., così come ripresa nelle *Linee guida per l'individuazione delle aree soggette a fenomeni di siccità* del 2006 dell'ISPRA, già APAT, tra le misure preposte alla riduzione delle domande sono annoverate: le campagne di sensibilizzazione al risparmio idrico, la limitazione di usi urbani e dell'irrigazione di colture annuale, le misure tariffarie, il razionamento delle erogazioni, per quanto riguarda gli interventi a breve termine, e gli incentivi per il risparmio idrico, l'efficientamento dei sistemi di irrigazione, l'introduzione di colture meno idroesigenti, l'installazione della rete duale di approvvigionamento civile, per quanto concerne gli interventi a lungo termine.

Relativamente alle misure preposte all'incremento delle risorse idriche, sono invece inclusi tra gli interventi a breve termine: l'incremento dell'efficienza dei sistemi idrici esistenti, soprattutto per quanto riguarda la ricerca di perdite, l'uso di fonti d'emergenza, il sovrasfruttamento acquifero, l'uso di risorse destinate in condizioni ordinarie a scopi ricreativi o ecologici; diversamente, tra le misure a lungo termine: il riuso di acque reflue depurate, i trasferimenti idrici tra bacini, la dissalazione di acque salate o salmastre, l'uso di acquiferi come riserve di acqua sotterranee, collegamenti bidirezionali tra sistemi acquedottistici.

Per quanto concerne infine la minimizzazione degli effetti della siccità, tra le misure a breve termine viene considerata: la riallocazione temporanea delle risorse idriche, gli indennizzi pubblici per i danni, gli sgravi fiscali, i programmi di riabilitazione; tra quelle a lungo termine, invece, vengono incluse: le campagne di informazione per migliorare la preparazione alla siccità, la riallocazione delle risorse sulla base di requisiti di qualità, lo sviluppo di sistemi di preannuncio e di monitoraggio, lo sviluppo di piani di emergenza e di piani di gestione di crisi idriche.

di siffatte misure, ritenendo tuttavia opportuna la preliminare condivisione dei principali lineamenti dell'odierno diritto delle acque, insieme ad una disamina dei profili organizzativi che rilevano in tale settore di rischio.

#### 5.1.1 *Tratti evolutivi dell'ordinamento giuridico nazionale in materia di risorse idriche*

Il tema che in questa sede si intende approfondire si inserisce all'interno di un complesso sistema normativo in materia di risorse idriche concernente, in particolare, l'appartenenza e la disciplina delle varie forme di utilizzo delle medesime<sup>24</sup>, rispetto alle quali appare opportuno definirne i principali tratti evolutivi.

I primi interventi in materia di acque vanno ricondotti al periodo immediatamente successivo all'unificazione e, in specie, alla l. 20 marzo 1865, n. 2248, allegato F. Il principale scopo di tale fonte normativa era quello di perseguire il buon regime delle acque al fine di tutelare la sicurezza della popolazione, con un interesse diretto più alle opere relative alle acque che alla risorsa considerata nelle sue utilità<sup>25</sup>. Piuttosto che costituire oggetto di un interesse giuridicamente rilevante in sé, l'acqua rilevava dunque come l'oggetto di una disciplina preposta alla tutela di altri interessi pubblici tutelati in quel tempo, in primo luogo quelli sottesi alla navigazione. In tale contesto, dunque, i pubblici poteri erano investiti limitatamente alle funzioni preposte ad assicurare che l'utilizzo pubblico delle acque si svolgesse in libertà, sicurezza e senza danno per i proprietari frontisti, rimanendo escluso che la destinazione e l'uso della risorsa potesse costituire oggetto di una valutazione da parte dell'autorità concedente<sup>26</sup>. In sostanza, si trattava di un bene servente per il perseguimento di differenti finalità di pubblico interesse<sup>27</sup>.

Nel periodo successivo, a fronte dei mutamenti del sistema economico-sociale nazionale, come lo sviluppo dell'industria e dell'agricoltura, dai quali derivò la moltiplicazione degli interessi per le possibili utilizzazioni della risorsa idrica<sup>28</sup>, si provvide a legiferare nuovamente in materia di risorse idriche con l'approvazione della legge 10 agosto 1884, n. 2644, per effetto della quale lo Stato superò quel ruolo di

---

<sup>24</sup> In questi termini G. Astuti qualificava il diritto delle acque, pubbliche e private, precisando che, all'interno di un determinato ordinamento positivo, vi sia una gradazione e una varietà di regimi, dagli usi cosiddetti pubblici, collettivi, o promiscui, liberi e comuni a tutti, nei limiti posti dalla legge o dall'autorità amministrativa al loro esercizio, agli usi tipicamente individuali o privati, che pure possono richiedere opere di presa e derivazione, e impianti idraulici in genere, pubblici o comuni a una pluralità di utenti, come può avvenire per l'esercizio degli usi potabili, agricoli, e anche industriali (G. Astuti, *Acque. Introduzione storica generale* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1958, pp. 348). Ad avviso dell'A., quindi, alla diversa natura e disciplina positiva di siffatti usi deriva una qualificazione giuridica differente, potendo trattarsi di semplici facoltà, godute *uti cives* o *uti universi*, ovvero diritti soggettivi spettanti ai privati *uti singuli*, nonché diritti generali o speciali, garantiti direttamente dalle leggi, ovvero attribuiti in base a rapporti giuridici di autorizzazione o concessione.

<sup>25</sup> N. Lugaresi, *Le acque pubbliche. Profili dominicali di tutela e di gestione*, Milano, Giuffrè, 1995, pp. 22.

<sup>26</sup> U. Pototschnig, *Vecchi e nuovi strumenti della disciplina pubblica delle acque*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1969, pp. 1013.

<sup>27</sup> G. Pastori, *Tutela e gestione delle acque: verso un nuovo modello di amministrazione*, in *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, III, Modena, Mucchi Editore, 1996, pp. 1288.

<sup>28</sup> U. Pototschnig, *Vecchi e nuovi strumenti della disciplina pubblica delle acque*, cit., pp. 1017.

neutralità, intervenendo direttamente ed interessandosi sulle possibili utilizzazioni<sup>29</sup>. Coerentemente con il mutamento degli interessi sottesi agli usi, all'interno del rinnovato contesto normativo, le risorse idriche venivano dunque intese come un mezzo di produzione del quale assicurare il massimo sfruttamento con il solo limite della tecnologia disponibile<sup>30</sup>. Non a caso, lo scopo primario della novella, ad avviso del medesimo legislatore, era propriamente quello di facilitare l'assentimento delle concessioni, che divenivano il punto nodale dell'intera normativa<sup>31</sup>.

Dopo una serie di interventi successivi ad inizio del secolo preposti ad affiancare al controllo pubblico un indirizzo statale nell'impiego della risorsa<sup>32</sup>, venne approvato il R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775, quale testo unico di sistematizzazione delle disposizioni in materia di acque e di impianti elettrici, con il quale trovò conferma l'impostazione precedente, intendendo la risorsa idrica comunque come un mezzo preordinato al conseguimento di risultati sul piano economico-produttivo, tra cui l'irrigazione, la produzione idroelettrica, la forza motrice, il raffreddamento, ecc<sup>33</sup>. Ad ogni modo, il testo normativo fu per diversi profili oggetto di apprezzamento, essendo stato ritenuto che con lo stesso fossero state eliminate molte incertezze residue, tra cui: l'identità tra i concetti di demanialità e pubblicità delle acque, il carattere esemplificativo e non tassativo dell'elencazione delle acque demaniali, la pretesa esistenza di un demanio idrico comunale, la demanialità delle acque sotterranee aventi attitudine al pubblico utilizzo, la natura e il contenuto giuridico dei provvedimenti di riconoscimento dei diritti d'acqua e di concessione di utenze ai privati<sup>34</sup>.

Tra gli aspetti del testo normativo che attivarono maggiormente le riflessioni dottrinali, vi furono le previsioni di cui all'art. 1, co. 1, in conformità alle quali venivano qualificate come pubbliche tutte le acque sorgenti, fluenti e lacuali, anche se artificialmente estratte dal sottosuolo, sistemate o incrementate, le quali, considerate sia isolatamente per la loro portata o per l'ampiezza del rispettivo bacino imbrifero, sia in relazione al sistema idrografico al quale appartengono, che avessero avuto o avessero acquisito l'attitudine ad usi di «*pubblico generale interesse*». Se per taluni versi era apparsa una definizione tautologica<sup>35</sup>

---

<sup>29</sup> N. Lugaresi, *Le acque pubbliche. Profili dominicali di tutela e di gestione*, cit., pp. 31.

<sup>30</sup> Così E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità*, Milano, Giuffrè, 2012, pp., 15-16. Analogamente G. Astuti, *Acque. Introduzione storica generale* (voce), cit., pp. 385, riferendosi alle acque pubbliche, riteneva che la nuova disciplina diretta ad attuarne la razionale utilizzazione fosse comunque guidata dall'interesse generale dell'economia pubblica e privata.

<sup>31</sup> Cfr. sul punto N. Lugaresi, *Le acque pubbliche. Profili dominicali di tutela e di gestione*, cit., pp. 31.

<sup>32</sup> Così A. Pioggia, *Acqua e ambiente*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 253 riferendosi agli interventi di riforma degli anni 1916- 1919, per il cui approfondimento si rinvia a N. Lugaresi, *Le acque pubbliche. Profili dominicali di tutela e di gestione*, cit., pp. 34.

<sup>33</sup> E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità*, cit., pp. 92, richiamando G. Pastori, *Tutela e gestione delle acque: verso un nuovo modello di amministrazione*, cit., pp. 1289.

<sup>34</sup> Così G. Astuti, *Acque. Introduzione storica generale* (voce), cit., pp. 386.

<sup>35</sup> Così G. Astuti, *Acque. Introduzione storica generale* (voce), cit., pp. 349 e U. Pototschnig, *Vecchi e nuovi strumenti della disciplina pubblica delle acque*, cit., pp. 1016. Di diverso avviso era invece V. Cerulli Irelli, *Acque pubbliche*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Treccani, 1988, pp. 2, avendo sottolineato che il riferimento agli usi di pubblico generale



per altri versi la criticità di tale definizione veniva piuttosto ricondotta all'insufficienza del criterio nel momento in cui si ricercava la realtà giuridica del giudizio tecnico di idoneità dell'acqua all'uso pubblico, ossia quando si intendeva discriminare l'interesse pubblico rilevante che consentisse di riconoscere la demanialità del bene e di distinguerlo da quel generico interesse pubblico che investe i beni essenziali della vita<sup>36</sup>. Nel complesso, comunque, la compromissione del diritto dominicale determinata dal R.D. n. 1775/1933 non offrì un adeguato bilanciamento dei risultati, nella misura in cui mancò l'effettivo soddisfacimento degli interessi pubblici proprio per l'inadeguatezza del governo delle acque, rispetto al quale l'attività amministrativa si esauriva principalmente nel rilascio delle concessioni<sup>37</sup>, il cui presupposto procedimento si riduceva in una verifica di disponibilità della risorsa e di economicità dell'utilizzo, condotta sulla scorta di valutazioni di compatibilità idraulica operata a scala micro-locale con la conseguente incapacità di pervenire ad una cognizione circa le implicazioni del prelievo sugli equilibri dell'intero bacino<sup>38</sup>.

Nell'evoluzione del diritto delle acque all'interno dell'ordinamento nazionale, la successiva approvazione della l. n. 36/1994 ha di certo costituito un passaggio particolarmente significativo, in primo luogo con la qualificazione di tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, come pubbliche. La formulazione della norma fu tale da attivare un vivace dibattito dottrinale, con l'affermazione di un fronte *'continuativista'* rispetto all'assetto normativo previgente, per il quale sarebbe rimasta aperta la possibilità di individuare le acque private, con la differenza che la pubblicità delle stesse fosse presunta e non subordinata ad un accertamento dell'amministrazione o del giudice<sup>39</sup>, e un fronte interpretativo nell'ambito del quale veniva pienamente riconosciuta la portata generalizzante della pubblicizzazione della risorse idrica introdotta con le nuove disposizioni, escludendo così la permanenza di regimi proprietari privati delle risorse idriche<sup>40</sup>.

Indipendentemente da questa specifica questione, non può non condividersi la constatazione che siffatto intervento normativo avesse avuto alla base un profondo rovesciamento valoriale, espresso anzitutto con l'esplicita qualificazione di tutte le acque, piuttosto che come un bene produttivo, come

---

interesse articolasse la distinzione tra acque pubbliche e private in modo del tutto proprio e parzialmente innovativo della tradizione, essendo impostata sul rilievo delle possibili utilizzazioni delle acque, e quindi degli interessi che insistono su una situazione di fatto, anziché su quello delle qualità e delle caratteristiche fisicamente individuabili del bene.

<sup>36</sup> S. Palazzolo, *Acque pubbliche* (voce), cit., pp. 37. Invero, l'individuazione delle acque come pubbliche era preceduta da un procedimento disciplinato dall'art. 1 del R.D. n. 1775/1933 e dal regolamento approvato con R.D. del 14 agosto 1920, n. 1285, per il cui approfondimento si rinvia a V. Cerulli Irelli, *Acque pubbliche*, cit., pp. 3 ss.

<sup>37</sup> S. Palazzolo, *Acque pubbliche* (voce), cit., pp. 37.

<sup>38</sup> Così E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità*, cit., pp. 92.

<sup>39</sup> In tal senso S. Palazzolo, *Acque pubbliche* (voce), in *Enciclopedia del Dritto*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 41 e più recentemente F. Caporale, *Acque. Disciplina pubblicistica*, in *Enciclopedia Treccani (Diritto on line)*, 2014, ribadita in *ID, I servizi idrici*, Milano, Franco Angeli, 2017, pp. 218

<sup>40</sup> A tale filone va certamente ricondotta la posizione di E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità*, cit., 283 ss., ma anche N. Lugaresi, *Le acque pubbliche. Profili dominicali di tutela e di gestione*, cit., pp. 41 ss.

una «risorsa» di pubblico interesse, in primo luogo da tutelare e salvaguardare secondo criteri solidaristici<sup>41</sup>. In questi termini, allora, il legislatore, nell'individuare gli scopi ultimi cui sono indirizzati gli usi nel risparmio e nel rinnovo<sup>42</sup>, ha proiettato l'interesse sotteso alla relativa salvaguardia nel futuro, in aderenza all'impostazione tipica di cui è connotata la legislazione in materia ambientale<sup>43</sup>. Ed è a partire da siffatti profili che può più agevolmente cogliersi la portata della dichiarazione generalizzata di pubblicità delle acque, che non sarebbe stata tanto da riferire ai profili dominicali, quanto piuttosto ai profili di tutela e gestionali, con la definizione dei limiti oltre i quali l'intervento dei privati potrebbe comportare una lesione degli interessi pubblici primari<sup>44</sup>.

Nel solco della continuità di tale prospettiva sono da intendersi le norme in materia introdotte in modo organico con il d.lgs. n. 152/2006, approvate anche al fine di recepire le disposizioni di cui alla direttiva 2000/60/CE. Come osservato, si è infatti trattato di un intervento normativo che ha confermato la netta discontinuità rispetto al quadro precedente, tracciando le coordinate di fondo di un differente paradigma di governo della risorsa idrica, rispetto al quale si riconosce un orizzonte assiologico imperniato sul binomio valoriale della sostenibilità e della solidarietà<sup>45</sup>. A conferma di ciò, ci si può per il momento limitare a richiamare le disposizioni di cui all'art. 144 d.lgs. n. 152/2006, con cui il legislatore delegato, nel fissare i principi di riferimento rispetto alla tutela e l'uso delle risorse idriche e nel confermare taluni principi definiti con la legge Galli<sup>46</sup>, ha precisato che qualsiasi uso sia effettuato salvaguardando le aspettative e i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale. In coerenza rispetto a siffatta proiezione nel futuro, allora, la finalità ultima della disciplina degli usi delle acque viene individuata nella relativa razionalizzazione allo scopo di evitare gli sprechi e di favorire il rinnovo delle risorse medesime, nonché di non pregiudicare il patrimonio idrico, la vivibilità dell'ambiente, l'agricoltura, la piscicoltura, la fauna e la flora acquatiche, i processi geomorfologici e gli equilibri idrologici<sup>47</sup>.

Chiaramente quelli appena richiamati sono solo i tratti distintivi di ordine generale di un corpo organico di norme che interessa un'ampia vastità di aspetti relativi alle risorse idriche, che verranno all'uopo richiamati<sup>48</sup>. Tuttavia, si ritiene che gli stessi sintetizzino efficacemente il rinnovato sfondo

---

<sup>41</sup> U. Pototschnig, *Art. 1 – Tutela e uso delle risorse idriche*, in U. Pototschnig, E. Ferrari (a cura di), *Commentario alle disposizioni in materia di risorse idriche*, Padova, CEDAM, pp. 5.

<sup>42</sup> U. Pototschnig, *Art. 1 – Tutela e uso delle risorse idriche*, cit., pp. 6.

<sup>43</sup> In tal senso A. Pioggia, *Acqua e ambiente*, cit., pp. 254.

<sup>44</sup> N. Lugaresi, *Le acque pubbliche. Profili dominicali di tutela e di gestione*, cit., pp. 411-412.

<sup>45</sup> E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità*, cit., pp. 512.

<sup>46</sup> In particolare, ai sensi del co. 1, del medesimo art. 144, è disposto che tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, appartengano al demanio dello Stato e, ai sensi del co. 2, che le acque costituiscano una risorsa da tutelare e utilizzare secondo criteri di solidarietà.

<sup>47</sup> Art. 144, co. 3, d.lgs. n. 152/2006.

<sup>48</sup> In sintesi le norme in materia di interesse sono principalmente contenute nella Sezione II e nella sezione III della parte III del d.lgs. n. 152/2006. La II sezione è riservata alla tutela delle acque dall'inquinamento, con la definizione dei principi generali e delle competenze (titolo I), degli obiettivi di qualità (titolo II), dei profili attinenti la tutela quantitativa e qualitativa dei corpi idrici e la disciplina degli scarichi (titolo III), degli strumenti di tutela

valoriale sul quale si è affermato l'ordinamento giuridico in materia di risorse idriche, che riconosce nella scarsità della medesima un fattore selettivo tale da imporre la ridefinizione dei caratteri dell'acqua come bene giuridico<sup>49</sup> e che fa della doppia tutela qualitativa e quantitativa il perno del sistema. Sebbene i riferimenti al fenomeno siccitoso risultino limitati, una tale precisazione circa i caratteri essenziali dell'odierno diritto delle acque è apparsa una premessa quantomai necessaria. Invero, come si vedrà *infra*, taluni profili organizzativi di interesse e alcuni strumenti di riferimento che contribuiscono ad una riduzione del rischio associato ai fenomeni di siccità, non trovano il proprio fondamento normativo esclusivamente nel decreto-legge 14 aprile 2023, n. 39, convertito con la legge 13 giugno 2023, n. 68, (c. d. 'Decreto siccità') e negli ulteriori provvedimenti normativi puntuali, ma anche nelle disposizioni codicistiche.

### 5.1.2 *Gli indirizzi derivanti dall'ordinamento giuridico europeo*

La multifunzionalità della risorsa idrica implica che il verificarsi di un fenomeno di siccità possa avere ricadute su un'ampia varietà di settori. L'estensione delle ricadute del fenomeno è dunque tale da interessare diverse aree che rientrano tra le competenze dell'Unione. Ciò conduce pertanto a tentare di individuare in questa sede preliminare quali siano gli indirizzi fissati a livello europeo intorno a tale area fenomenologica di rischio.

Più in generale, l'acqua è stata una delle prime matrici ambientali a divenire oggetto di interesse a livello comunitario, con la definizione all'interno del Programma di azione ambientale del 1973 di una serie di obiettivi di qualità da perseguire, così come fissati successivamente nelle direttive adottate tra il 1975 e il 1980<sup>50</sup>. Il fondamento dell'edificazione progressiva di tale cornice regolatoria era da ravvisare nel riconoscimento dell'acqua come una risorsa da proteggere dalle ipotesi di inquinamento e deterioramento sul presupposto che eventuali disparità negli standard qualitativi della risorsa avrebbero avuto ricadute sulle condizioni di concorrenza e sullo stato del mercato comune in generale. Ed è per siffatta ragione che la base giuridica di tali direttive fu proprio l'art. 235 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea.

---

(Titolo IV) e dei i profili sanzionatori (Titolo V). La II sezione è invece riservata agli aspetti gestionali delle risorse idriche, con la disciplina dei principi generali e delle competenze (titolo I), del servizio idrico integrato (titolo II), dei controlli e della partecipazione (titolo III), nonché degli usi produttivi delle risorse idriche (titolo IV).

<sup>49</sup> E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità*, cit., pp. 514.

<sup>50</sup> In tal senso può leggersi, a titolo esemplificativo, la Direttiva 75/440/CEE del Consiglio, del 16 giugno 1975 concernente la qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli Stati Membri, la direttiva del Consiglio 76/160/CEE sulle acque di balneazione, la direttiva del Consiglio 80/778/CEE del 15 luglio 1980 relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano. Per un'approfondita analisi dell'evoluzione della legislazione europea in materia di acque si rinvia a M. Van Rijswijk, *Europe*, in J. W. Dellapenna, J. Gupta (a cura di), *Water Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2021, pp. 240 ss.

Sebbene i richiamati atti giuridici avessero positivamente contribuito alla definizione di una politica europea in materia di acque, la regolamentazione di siffatta matrice ambientale rimaneva contraddistinta da una complessiva frammentazione, considerato che ciascuno degli atti era stato predisposto ai fini di uno specifico utilizzo o rispetto ad una specifica fonte di inquinamento, in assenza di uno sostrato comune di principi fondamentali. A siffatta lacuna è stato in parte posto rimedio con l'approvazione della Direttiva Quadro sulle Acque 2000/60/CE, quale fonte normativa che ha definito, secondo un approccio *'olistico e adattivo'*<sup>51</sup>, principi comuni e un quadro complessivo per la tutela della risorsa idrica, coerentemente con l'identificazione di quest'ultima come un patrimonio da proteggere e trattare come tale, piuttosto che un prodotto commerciale<sup>52</sup>. In tal senso, allora, la direttiva coordina, integra e sviluppa i principi complessivi per una protezione e un utilizzo sostenibile dell'acqua nell'Unione, al fine di conseguire, quale risultato ultimo, il buono stato delle acque superficiali e sotterranee<sup>53</sup>.

Sebbene si attesta una solida consapevolezza all'interno di tale fonte normativa circa le interrelazioni tra la dimensione qualitativa e quantitativa che devono interessare le misure di protezione, nella direttiva la protezione quantitativa della risorsa rimane comunque ancillare rispetto ai profili di tutela della qualità dell'acqua. Relativamente poi ai fenomeni siccitosi, la mitigazione dei relativi effetti è esplicitamente inclusa tra gli obiettivi della direttiva<sup>54</sup>. Tuttavia, nella Direttiva non si ravvisa né una definizione del concetto in questione, né ulteriori specifiche circa i possibili percorsi per il conseguimento di siffatto obiettivo. Anzi, in realtà, nella direttiva i fenomeni siccitosi rileverebbero esclusivamente come un elemento rispetto al quale viene legittimata la deroga al perseguimento degli obiettivi ambientali di cui all'art. 4.

Il rischio *de quo* è divenuto più compiutamente oggetto di interesse a livello unionale negli anni successivi, a partire dall'adozione nel 2007 di una comunicazione da parte della Commissione nei confronti del Parlamento Europeo, attraverso cui erano state definite una prima serie di opzioni strategiche preposte ad avviare un ampio dibattito sulle possibilità di adattamento alla carenza idrica e alla siccità, nella consapevolezza delle possibili relative accentuazioni in un contesto di cambiamenti climatici<sup>55</sup>.

Rispetto al tema, si è provveduto in primo luogo a chiarire, come anticipato, le coordinate terminologiche, definendo la siccità una diminuzione temporanea della disponibilità di acqua per effetto,

---

<sup>51</sup> In questi termini, M. van Rijswick e A. Keessen, *The EU Approach for Integrated Water Resource Management: Transposing the EU Water Framework Directive within a National Context – Key Insights from Experience*, in A. Clarke, A. Allan, S. Hendry (eds), *Routledge Handbook of Water Law and Policy*, London, Routledge, 2017, pp. 51–64, peraltro sottolineando come l'identificazione del quadro normativo comunitario come un sistema olistico piuttosto che un disorganico insieme di isolate prescrizioni fosse stata riconosciuta anche dalla Corte di giustizia nella causa C-461/13 Bund v Germania.

<sup>52</sup> Considerando n. 1 della direttiva 2000/60/CE.

<sup>53</sup> Così la sentenza C-525/12 Commissione europea v Repubblica Federale di Germania, p. 50.

<sup>54</sup> Art 1, let. e), direttiva 2000/60/CE.

<sup>55</sup> COM (2007) 414 final.

ad esempio, di minori precipitazioni e la carenza idrica quell'ipotesi in cui la domanda sia superiore alle risorse idriche utilizzabili in condizioni sostenibili. Al di là di ciò, dal documento si attesta la consapevolezza della Commissione circa l'idoneità di tali rischi ad incidere significativamente e direttamente sui cittadini, essendo numerosi i settori economici idrodipendenti, tra cui l'agricoltura, il turismo, l'industria, l'energia, i trasporti. Per tali ragioni, la siccità e la scarsità idrica benché possano presentarsi in modo geograficamente circoscritto sono considerate come rischi idonei a condizionare l'intera Unione e il relativo funzionamento. Non è un caso, dunque, che appaia particolarmente solida la convinzione della Commissione che siffatti rischi vadano affrontati sia come questioni ambientali in sé e per sé sia come prerequisiti di una crescita europea sostenibile.

Sulla base di tali punti fermi, il proposito di tale comunicazione è stato quello di tracciare un percorso strategico idoneo a rispondere alle sfide poste dalla siccità e dalla scarsità idrica. Pur senza definire un puntuale cronoprogramma, sono state dunque a grandi linee individuate delle misure di policy secondo una gerarchizzazione che, così come accennata nel documento, identifica la creazione di ulteriori infrastrutture per l'approvvigionamento idrico, quali lo stoccaggio di acque, i trasferimenti di acque o l'utilizzo di sorgenti alternative, come soluzioni residuali da porre in essere subordinatamente all'effettiva realizzazione delle altre misure e tenendo adeguatamente conto della dimensione costi-benefici, compresi gli impatti ambientali. Tra di esse, la Commissione individua: il miglioramento della conoscenza e della raccolta dei dati; la diffusione di una cultura del risparmio idrico in Europa; il miglioramento della gestione del rischio siccità, mettendo a punto i piani di gestione del rischio e istituendo un osservatorio e un sistema di allerta rapida sulla siccità; la fissazione di un giusto prezzo dell'acqua per favorire l'uso efficiente delle risorse idriche; la ripartizione più efficiente dell'acqua e dei fondi destinati al settore idrico.

L'identificazione del rischio di siccità e di scarsità idrica come una fonte di preoccupazione comune è stata negli anni successivi ribadita nell'ambito della *'Relazione sul riesame della politica europea in materia di carenza idrica e di siccità'*<sup>56</sup>. In particolare, nell'ambito della valutazione critica circa l'attuazione delle misure di policy, è stato posto all'attenzione come i due rischi siano, da un lato, la fonte di possibili perdite economiche significative nei diversi settori che sono stati richiamati, dall'altro, la radice di possibili impatti ambientali negativi, incidendo in particolare sulla qualità della risorsa idrica.

Più recentemente, nell'ambito della nuova strategia dell'UE sull'adattamento ai cambiamenti climatici, il rischio siccità è stato incluso tra gli impatti dei cambiamenti climatici che l'Unione sarà tenuta ad affrontare, mettendo in luce i possibili effetti a cascata che da siffatto rischio possono derivare<sup>57</sup>. Per quest'ordine di ragioni, allora, la Commissione ha riconosciuto nell'ambito di tale documento strategico

---

<sup>56</sup> COM (2012) 672 final.

<sup>57</sup> In tal senso, a titolo esemplificativo, gli eventi siccitosi, riducendo i livelli delle acque fluviali e sotterranee, possono contribuire ad arrestare la crescita di alberi e delle colture, ad aumentare gli attacchi dei parassiti, nonché ad alimentare il rischio di incendi boschivi.

la necessità di adottare soluzioni di adattamento tecniche e organizzative per rispondere alla futura esposizione comune a questo rischio in tutti i bacini idrografici.

Non è questa la sede nella quale sviluppare un'analisi avente ad oggetto specificatamente lo stato corrente della legislazione europea in materia di siccità e scarsità idrica rispetto al percorso strategico fissato nella COM (2007) 414, per cui si rinvia ad un altro studio pubblicato altrove<sup>58</sup>. Può però constatarsi come la regolazione del tema a livello comunitario non sia contraddistinta da una coerente uniformità. Piuttosto, mentre in alcuni casi il quadro giuridico circa le misure da adottare è stato pienamente definito, in altri casi tali decisioni sono state rimesse all'autonoma discrezionalità degli Stati membri, senza norme di riferimenti o principi comuni. Al di là delle specifiche lacune normative, guardando il quadro complessivo, va ad ogni modo constatato che, mentre tradizionalmente il tema *de quo* (e più in generale la tutela in senso quantitativo della risorsa idrica) rimaneva escluso dai terreni di azione comunitaria, in tempi più recenti lo stesso ha progressivamente assunto sul piano normativo comunitario una sempre maggiore prominenza, nonostante i limiti strutturali fissati dal diritto primario eurounitario. Invero, ai sensi dell'art. 192, par. 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, le misure che incidono sulla gestione quantitativa delle risorse idriche o che abbiano un impatto diretto o indiretto sulla disponibilità delle risorse idriche sono adottate nell'ambito di una procedura legislativa speciale con il Consiglio che delibera all'unanimità<sup>59</sup>.

Nell'ambito di tale contesto, comunque, come evidenziato, il rischio in questione interessa trasversalmente un'ampia varietà di ambiti normativi, incidendo su aspetti differenti che interessano l'intera Unione. Il corollario di una tale trasversalità e dell'eterogeneità delle misure di riduzione del rischio rende difficilmente concepibile la raccolta unitaria all'interno di un'unica fonte normativa eurounitaria dell'insieme di possibili risposte idonee ad una riduzione del rischio. Piuttosto, è la tessitura di un filo conduttore idoneo ad assicurare la coerenza rispetto allo scopo tra gli atti giuridici che intervengono in materia il risultato che, a parere di chi scrive, occorre conseguire. In realtà a tale *ratio* si può ritenere sia sottesa la COM 2007/414, ma non può sottacersi nell'evidenziare come la stessa, oltre ad essere contraddistinta da una complessiva sommarietà nella definizione del percorso strategico, sia del tutto anacronistica. Sul punto è sufficiente richiamare il complesso di nuovi obiettivi prioritari per l'Unione per effetto dell'approvazione del *Green Deal* europeo, a partire dal quale sono stati in materia fissati nuovi e ambiziosi obiettivi nell'ambito della richiamata strategia dell'UE sull'adattamento ai cambiamenti climatici<sup>60</sup>. In tal senso allora, la predisposizione di un nuovo documento strategico che definisca l'insieme

---

<sup>58</sup> Cfr. R. Stupazzini, *European Union Regulation of Water Stress Risks*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2023, pp. 1 ss. doi:10.1017/err.2023.76

<sup>59</sup> Nello specifico, il Consiglio delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni.

<sup>60</sup> In particolare, dalla nuova strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici (COM (2021) 82 final), risulta che la Commissione intenda, tra l'altro: contribuire a garantire a livello intersettoriale e transfrontaliero un

delle misure da adottare che sia adeguato al rinnovato quadro normativo comunitario e l'eventuale sottoposizione del documento medesimo ad una verifica periodica che tenga conto dell'adeguatezza del percorso rispetto alla possibile variabilità del rischio rispetto ai cambiamenti climatici potrebbero presumibilmente guidare in modo più solido i cambiamenti trasformativi nei vari settori necessari per un uso dell'acqua più sostenibile e resiliente agli stessi, così come auspicato nella richiamata strategia.

## 5.2 I profili organizzativi dell'amministrazione del rischio siccità

Per lungo tempo l'assetto organizzativo nazionale in materia di gestione del rischio siccità è rimasto sprovvisto di uno specifico centro di riferimento cui ricondurre le principali attività preposte alla riduzione del rischio in questione, anche perché i riferimenti a ciò contenuti nel d.lgs. n. 152/2006 sono complessivamente limitati.

Rispetto ai profili che concernono la tutela delle risorse idriche, lo sguardo deve indirizzarsi nei confronti delle previsioni di cui alla II sezione della Parte III del d.lgs. n. 152/2006. Come puntualizzato all'interno dell'art. 73, co. 1, del medesimo decreto legislativo, le disposizioni *ivi* raccolte definiscono la disciplina generale per la tutela delle acque superficiali, marine e sotterranee, perseguendo una pluralità di obiettivi, tra cui la mitigazione degli effetti delle inondazioni e delle siccità. Ai fini del conseguimento di siffatti obiettivi, sono individuati anche gli strumenti funzionali al conseguimento dei medesimi, tra cui, per ciò che rileva in questa sede: la tutela integrata degli aspetti qualitativi e quantitativi nell'ambito di ciascun distretto idrografico e un adeguato sistema di controlli e di sanzioni, nonché l'individuazione di misure tese alla conservazione, al risparmio, al riutilizzo e al riciclo delle risorse idriche<sup>61</sup>.

Rispetto alle materie connesse alle finalità e alle attività così come disciplinate nella sezione, il legislatore delegato si è dunque limitato a precisare genericamente che lo Stato esercita le competenze ad esso spettanti per la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema attraverso l'attuale Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, fatte salve le competenze del Ministro della salute in materia igienico-sanitaria, e che le Regioni e gli enti locali esercitano le funzioni e i compiti ad essi spettanti nel quadro delle competenze costituzionalmente determinate e nel rispetto delle attribuzioni statali<sup>62</sup>. Un approccio

---

uso e una gestione dell'acqua sostenibili e resilienti ai cambiamenti climatici, migliorando il coordinamento dei piani tematici e di altri meccanismi quali l'assegnazione delle risorse idriche e le autorizzazioni relative all'acqua; contribuire ad una riduzione del consumo di acqua, aumentando gli obblighi di risparmio idrico dei prodotti, favorendo l'efficienza e il risparmio idrico e promuovendo un utilizzo più diffuso dei piani di gestione del rischio siccità, nonché una gestione sostenibile del suolo e della sua destinazione d'uso; contribuire a garantire l'approvvigionamento stabile e sicuro di acqua potabile, incoraggiando l'integrazione dei rischi dei cambiamenti climatici nelle analisi dei rischi della gestione delle risorse idriche.

<sup>61</sup> Rispettivamente lett. b) e lett. f) di cui all'art. 73, co. 2, d.lgs. n. 152/2006.

<sup>62</sup> Così l'art. 75, co. 1, d.lgs. n. 152/2006. In conformità alle disposizioni di cui comma 2 del medesimo articolo,

complessivamente analogo è stato riservato ai profili di gestione delle risorse idriche e del servizio idrico integrato, ossia l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue, di cui alla III sezione della parte III del d.lgs. n. 152/2006. Invero, ai sensi dell'art. 142 del medesimo decreto legislativo, è disposto che spettino al Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica le funzioni e i compiti riservati allo Stato nelle materie disciplinate all'interno di tale sezione, fatte salve le competenze dell'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, e alle Regioni le funzioni e i compiti ad esse spettanti nel quadro delle competenze costituzionalmente determinate e nel rispetto delle attribuzioni statali, ed in particolare provvedono a disciplinare il governo del rispettivo territorio. A differenza degli aspetti di tutela, è tuttavia precisato che gli enti locali, attraverso l'ente di governo di ambito territoriale ottimale, svolgano le funzioni di organizzazione del servizio idrico integrato, di scelta della forma di gestione, di determinazione e modulazione delle tariffe all'utenza, di affidamento della gestione e relativo controllo. Sul piano del *drafting* normativo, quindi, se in materia di difesa del suolo il legislatore delegato aveva provveduto a fissare puntualmente il novero delle competenze delle principali autorità coinvolte<sup>63</sup>, in materia di risorse idriche, eccezion fatta per questi ultimi profili, dalla genericità di tali disposizioni non si ricava alcuna precisazione circa i contorni dell'assetto organizzativo.

Dall'insieme delle altre disposizioni si evince comunque che, anche in questo settore, un ruolo particolarmente significativo sia ricoperto dalle Autorità di bacino distrettuali. A riprova di ciò possono essere richiamate le competenze dell'Autorità nell'approvazione del Piano di gestione *ex art.* 117, ovvero nella pianificazione del bilancio idrico di cui all'art. 95 d.lgs. n. 152/2006 e nelle relative attribuzioni funzionali ad assicurare l'equilibrio tra le disponibilità di risorse reperibili o attivabili nell'area di riferimento e i fabbisogni per i diversi usi<sup>64</sup>. La significatività del ruolo delle Autorità si evince altresì con riferimento alle competenze attribuite agli enti regionali, rispetto alle quali ricoprono comunque una posizione interlocutoria. In tal senso, può richiamarsi in generale il procedimento di adozione del piano di tutela delle acque, che, appunto, a seguito dell'approvazione da parte delle Regioni, viene trasmesso anche alle Autorità di bacino per le verifiche di competenza<sup>65</sup>, ovvero, per quanto qui interessa maggiormente, la previsione per cui le Regioni, ai sensi dell'art. 98, approvino specifiche norme sul

---

relativamente alle funzioni e ai compiti spettanti alle Regioni e agli enti locali, in caso di accertata inattività che comporti inadempimento agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, pericolo di grave pregiudizio alla salute o all'ambiente ovvero inottemperanza ad obblighi di informazione, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, assegna all'ente inadempiente un congruo termine per provvedere, decorso inutilmente il quale il Consiglio dei Ministri, sentito il soggetto inadempiente, nomina un commissario che provvede in via sostitutiva.

<sup>63</sup> Cfr. il II Capo della I sezione del titolo I della parte Terza del d.lgs. n. 152/2006.

<sup>64</sup> Art. 145, co. 1, d.lgs. n. 152/2006.

<sup>65</sup> Art. 121, co. 2, d.lgs. n. 152/2006.



risparmio idrico in agricoltura basato sulla pianificazione degli usi, sulla corretta individuazione dei fabbisogni nel settore e sui controlli degli effettivi emungimenti, sentite le Autorità medesime.

Ad ogni modo, solo a partire dal 2016 si è assistito all'individuazione di una struttura idonea ad interpretare l'adattamento da una prassi di gestione delle crisi ad una gestione del rischio siccità, con l'attuazione di un approccio preventivo e proattivo che ai contingenti interventi emergenziali affiancasse un'organizzata e continua attività di monitoraggio delle variabili di controllo del rischio, così come auspicato nella richiamata COM 2007/414/CE. Segnatamente, con la sottoscrizione di appositi protocolli di intesa, si è provveduto ad istituire gli Osservatori distrettuali permanenti per gli utilizzi idrici, quali strutture operative di tipo volontario e sussidiario a supporto del governo integrato dell'acqua, composte da una pluralità di soggetti pubblici e privati coinvolti nelle attività ad esso riconducibili<sup>66</sup>.

Sul piano operativo, in conformità al contenuto dei protocolli interistituzionali<sup>67</sup>, agli osservatori era demandata: la cura della raccolta, dell'aggiornamento e della diffusione dei dati relativi alla disponibilità e uso della risorsa idrica nel territorio distrettuale; la promozione dell'uso sostenibile della risorsa idrica in attuazione della direttiva 2000/60/CE; l'attuazione delle misure necessarie per la gestione proattiva degli eventi estremi siccitosi e per l'adattamento ai cambiamenti climatici. Gli osservatori erano stati altresì riconosciuti come le cabine di regia per la gestione degli eventi di siccità e carenza idrica, con la conseguente attribuzione delle seguenti funzioni: la gestione del flusso di informazioni necessario per la valutazione dei livelli di criticità in atto, nonché della possibile evoluzione nel tempo; la promozione dell'uso sostenibile della risorsa idrica secondo i principi sanciti dalla direttiva 2000/60/CE; l'individuazione delle azioni necessarie per la gestione proattiva degli eventi siccitosi e/o di scarsità idrica. Ad ogni modo, all'interno dei protocolli, le tipologie di attività da porre in essere erano distinte secondo il livello di criticità esistente<sup>68</sup>. Chiaramente, nell'intento di scongiurare il rischio di un'eccessiva atomizzazione dell'attività degli osservatori, si provvede ben presto ad istituire il Comitato tecnico di Coordinamento degli Osservatori permanenti distrettuali sugli utilizzi idrici<sup>69</sup>, al fine di promuovere l'armonizzazione a livello nazionale dei criteri per la determinazione dei livelli di severità dei fenomeni di

---

<sup>66</sup> La composizione degli osservatori dei distretti idrografici era chiaramente variabile e dipendeva dai firmatari dei protocolli interistituzionali. A titolo esemplificativo, nel caso del distretto delle Alpi Orientali, l'Osservatorio si componeva delle Autorità di bacino, dei Ministeri competenti, del Dipartimento di protezione civile, degli enti regionali e provinciali, nonché dalle associazioni regionali dei consorzi di gestione e tutela del territorio e delle acque irrigue, delle aziende di produzioni di energia idroelettrica che gestiscono gli impianti a serbatoio nel territorio. Diversamente, nel caso del distretto idrografico del fiume Po, l'osservatorio includeva tra i componenti *ex multis* anche ISPRA, ISTAT, le agenzie regionali di protezione dell'ambiente, etc.

<sup>67</sup> Si precisa che sono stati esaminati esclusivamente i protocolli interistituzionali del 13 luglio 2016 relativi al distretto delle Alpi orientali, del Fiume Po, dell'Appennino Settentrionale e dell'Appennino centrale, in quanto i rimanenti tre non erano agevolmente reperibili.

<sup>68</sup> I livelli di criticità distinti nei protocolli di intesa erano: situazione normale, situazione di pre-allerta, situazione di allerta, situazione di emergenza.

<sup>69</sup> L'istituzione di tale comitato tecnico è avvenuta con l'approvazione del Decreto Direttoriale n. 465/STA/2016.

scarsità, per l'identificazione dei parametri di riferimento necessari al monitoraggio e alla valutazione delle condizioni ambientali e degli effetti delle misure adottate e per la definizione delle procedure di trasmissione e validazione dei dati, nonché nel proposito di assicurare che le comunicazioni riguardanti la situazione climatica ed idrologica siano realizzate secondo modalità standardizzate.

Presumibilmente anche in ragione dei risultati soddisfacenti delle attività degli Osservatori<sup>70</sup>, il legislatore, con l'approvazione del d.l. n. 39/2023, ha inteso rafforzare la base giuridica a fondamento dei medesimi, in primo luogo includendoli espressamente tra gli organi delle Autorità di bacino distrettuali *ex art. 63, co. 3, d.lgs. n. 152/2006*, con le dovute ricadute in termini di imputazione all'ente delle relative situazioni giuridiche sul piano dei rapporti intersoggettivi. Oltre a ciò, il legislatore ha altresì provveduto, con l'inserimento dell'art. 63-*bis* nel d.lgs. n. 152/2006, a uniformare la disciplina giuridica di riferimento, superando le differenze derivanti dai singoli protocolli di intesa interistituzionali. In conformità a tali disposizioni normative, gli osservatori distrettuali permanenti sugli utilizzi idrici, che operano sulla base degli indirizzi adottati dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica *ex art. 63, co. 2*, e dalla conferenza istituzionale permanente dell'Autorità di bacino distrettuale di cui al co. 5 del medesimo articolo, svolgono una serie di attività in parte coincidenti con quelle che erano state fissate dai protocolli di intesa. Segnatamente, l'osservatorio svolge funzioni di supporto per il governo integrato delle risorse idriche e cura la raccolta, l'aggiornamento e la diffusione dei dati relativi alla disponibilità e all'uso della risorsa nel distretto idrografico di riferimento, inclusi il riuso delle acque reflue, i trasferimenti di risorsa e i volumi eventualmente derivanti dalla desalinizzazione, i fabbisogni dei vari settori d'impiego, con riferimento alle risorse superficiali e sotterranee, allo scopo di elaborare e aggiornare il quadro conoscitivo di ciascuno degli usi consentiti dalla normativa vigente, coordinandolo con il quadro conoscitivo dei piani di bacino distrettuali, anche al fine di consentire all'Autorità di bacino di esprimere pareri e di formulare gli indirizzi per la regolamentazione dei prelievi e degli usi e delle possibili compensazioni, in funzione degli obiettivi fissati dagli strumenti di pianificazione distrettuale *ex art. 117 e 145*, nonché di quelli definiti dalla Strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici.

A tal fine, come risulta dalle previsioni di cui all'art. 63-*bis*, co. 2, d.lgs. n. 152/2006 le amministrazioni regionali, gli enti di governo dell'ambito, i consorzi di bonifica, le società di gestione del servizio idrico e gli altri soggetti competenti in materia di risorse idriche relative a ciascun distretto sono tenuti a rendere disponibili all'Autorità di bacino distrettuale territorialmente competente i dati e le informazioni in relativo possesso. Oltre a ciò, l'Osservatorio è altresì tenuto ad assicurare, ai sensi del co. 3 del medesimo art. 63-*bis*, anche nei confronti del Dipartimento della protezione civile, un adeguato

---

<sup>70</sup> La positiva valutazione dell'operato degli Osservatori risulta in particolare da S. Mariani et al, *Note tecniche su crisi idriche, siccità e servizio idrico integrato*, cit., pp. 48 e dai rilievi dello stesso Ministro per l'ambiente e per la tutela del territorio e del mare in quel momento in carica, come risulta dall'Indagine conoscitiva sull'emergenza idrica e sulle misure necessarie per affrontarla realizzata nella XVII legislatura.

flusso di informazioni necessarie per la valutazione dei livelli di severità idrica in atto, della relativa evoluzione, dei prelievi in atto, nonché per la definizione delle azioni emergenziali più idonee per ciascun livello di severità idrica definito. Rispetto a tali finalità, l'osservatorio elabora quindi gli scenari previsionali e formula le proposte anche con riferimento a temporanee limitazioni all'uso delle derivazioni, sulla base delle quali il segretario generale dell'Autorità di bacino può adottare le misure di salvaguardia *ex art. 65, co. 7 e 8*<sup>71</sup>.

Nell'ambito del sistema a competenze diffuse relative al rischio qui di interesse, che risulta anche per il fatto che rileverebbe anche in questo settore la struttura policentrica del servizio nazionale di protezione civile<sup>72</sup>, tra i principali interlocutori degli Osservatori figurerebbero in particolare le Regioni (e le Province Autonome)<sup>73</sup>, nella misura in cui le reti meteo-idrologiche risiedono principalmente nei centri funzionali regionali e nelle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente<sup>74</sup>, che compongono congiuntamente il Tavolo Nazionale per i Servizi di Idrologia Operativa, quale sistema nazionale federato preposto ad assicurare un livello nazionale omogeneo di qualità e funzionalità<sup>75</sup>.

In sostanza, quindi, l'osservatorio opererebbe sia come un collettore di informazioni funzionali alla definizione del rischio *de quo* anche risultanti dalle attività di altre amministrazioni aventi ad oggetto il monitoraggio delle principali grandezze meteo-idrologiche, quali precipitazioni, temperature, portate dei corsi di acqua e delle sorgenti, livelli di falda, nonché di quelli relativi alle pressioni sui corpi idrici, ovverosia i prelievi dalle fonti medesime e le restituzioni nei corpi idrici recettori<sup>76</sup>, sia come trasmettitore di siffatto patrimonio informativo alle autorità preposte all'amministrazione del rischio e della eventuale emergenza idrica.

---

<sup>71</sup> Sulle misure di salvaguardia si rinvia alla trattazione contenuta nel par. 4.4 del Cap. IV.

<sup>72</sup> Può richiamarsi in tal senso, a titolo esemplificativo, l'attività del settore incendi boschivi e da deficit idrico della Commissione nazionale per la previsione e la prevenzione dei grandi rischi, ovvero il governo e la gestione del sistema di allerta ad opera della rete dei Centri funzionali dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 27 febbraio 2004, delle strutture preposte alla gestione dei servizi meteorologici a livello nazionale e regionale, delle reti strumentali di monitoraggio e sorveglianza, nonché dei Centri di competenza *ex art. 21 d.lgs. n. 1/2018*. Invero, ciascun centro funzionale è tenuto a svolgere attività previsionali consistenti nella valutazione della situazione meteorologica, nivologica, idrologica, idraulica e geomorfologica attesa e di attività di monitoraggio e sorveglianza, articolate in osservazioni qualitative e quantitative, dirette e strumentali, dell'evento meteoroidrologico ed idrogeologico, nonché la previsione a breve dei relativi effetti.

<sup>73</sup> Il fondamento normativo della competenza regionale, e provinciale, intorno al tema va individuata nelle previsioni di cui all'art. 92, co. 4, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, con le quali venne disposto il trasferimento alle Regioni degli uffici periferici del Dipartimento dei servizi tecnici nazionali. I termini di tali trasferimenti sono stati successivamente meglio specificati nel d.P.C.M. 24 luglio 2002.

<sup>74</sup> Per una precisa indicazione delle strutture competenti per ogni Regione per il monitoraggio idro-meteorologico, si rinvia alla Tabella n. 1 di S. Mariani, G. Braca, E. Romano, B. Lastoria, M. Bussetini, *Linee Guida sugli Indicatori di Siccità e Scarsità Idrica da utilizzare nelle attività degli Osservatori Permanenti per gli Utilizzi Idrici – Stato Attuale e Prospettive Future*, cit., pp. 4.

<sup>75</sup> Il Tavolo Nazionale per i Servizi di Idrologia Operativa è stato istituito nel 2013 e ad esso partecipano altresì l'Aeronautica Militare e il Dipartimento della Protezione Civile, in qualità di enti nazionali presenti nella rappresentanza italiana della Commission for Hydrology (CHy) del World Meteorological Organization (WMO).

<sup>76</sup> Così S. Mariani et al, *Note tecniche su crisi idriche, siccità e servizio idrico integrato*, cit., pp. 60.

Sul piano della strutturazione interna, viene replicato lo schema della conferenza operativa. E' invero presieduta dal segretario generale dell'Autorità di bacino distrettuale e si compone dei rappresentanti delle amministrazioni presenti nella conferenza istituzionale permanente, pur con la possibilità di integrare il collegio, per le sole attività istruttorie, con esperti, senza diritto di voto, appartenenti ad enti, ivi compresi quelli firmatari dei protocolli d'intesa istitutivi degli osservatori permanenti già operanti presso le Autorità di bacino, associazioni, istituti e società pubbliche, competenti nelle materie utili allo svolgimento delle funzioni di cui al comma 1, secondo periodo<sup>77</sup>.

Per quanto riguarda gli ulteriori aspetti, viene esclusivamente precisato che le deliberazioni avvengano a maggioranza dei tre quinti dei componenti con diritto di voto presenti alla seduta, rinviando ad appositi regolamenti la definizione delle modalità di organizzazione e di funzionamento dell'osservatorio, che la Conferenza istituzionale permanente sarà tenuta ad approvare, anche al fine di prevedere le modalità di cessazione dell'efficacia dei protocolli di intesa inter istituzionale lì dove approvati.

Aver posto rimedio ad una lacuna organizzativa di tale ordine, provvedendo ad individuare, dapprima con protocolli interistituzionali e successivamente con una fonte di rango primario, uno specifico centro organizzativo di riferimento a livello distrettuale per le espletamento delle attività di previsione del rischio in modo tale da costruire un quadro conoscitivo comprensivo sia degli usi che delle disponibilità idoneo ad informare adeguatamente le attività dell'Autorità di bacino preposte alla riduzione del rischio in un'ottica di adattamento ai cambiamenti climatici, è certamente un dato positivo. Così come va accolta favorevolmente la decisione di collocare tale struttura all'interno di un ente pubblico coinvolto nelle attività di riduzione di altre tipologie di rischi, che comunque a ciò risultano connessi<sup>78</sup>, e strutturato in modo tale da accogliere al proprio interno la pluralità delle prospettive delle amministrazioni competenti ad esercitare la funzione qui di interesse. Permane, tuttavia, il medesimo fattore di criticità che era emerso nel capitolo precedente<sup>79</sup>, ossia l'assenza, all'interno della struttura degli osservatori, di una componente tecnico-scientifica, ovvero la sua integrazione eventuale nella formula di una debole incisività, che in questo caso si manifesta con maggiore problematicità, vista la forte connotazione tecnica di cui sono contraddistinte le attività che gli osservatori sono tenuti ad espletare.

---

<sup>77</sup> Gli esperti sono nominati con decreto del capo dipartimento competente in materia di utilizzi idrici del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica.

<sup>78</sup> Ciò si evincerebbe in primo luogo dalla stessa nozione di «difesa del suolo», quale settore rispetto al quale l'Autorità di bacino costituisce l'epicentro organizzativo, come già constatato nel par. 4.2.1 del Cap. IV. Invero, in conformità all'art. 54, co. 1, lett. u), d.lgs. n. 152/2006, per «difesa del suolo», si intende quel complesso di azioni e attività riferibili alla tutela e salvaguardia del territorio, dei fiumi, dei canali e collettori, degli specchi lacuali, delle lagune, della fascia costiera, delle acque sotterranee, nonché del territorio a questi connessi, aventi le finalità di ridurre il rischio idraulico, di stabilizzare i fenomeni di dissesto geologico, di ottimizzare l'utilizzo e la gestione del patrimonio idrico e di valorizzare le caratteristiche ambientali e paesaggistiche collegate.

<sup>79</sup> Cfr. par. 4.7 del cap. IV.

### 5.2.1 *Gli istituti commissariali per la mitigazione del rischio siccità e per la gestione delle emergenze idriche*

Analogamente al caso del rischio idrogeologico, anche rispetto al rischio siccità l'esame della dimensione organizzativa non può non confrontarsi con l'istituto commissariale, vista la specialità di alcune delle disposizioni di riferimento in tale settore fenomenologico. Invero, in conformità all'art. 3 d.l. n. 39/2023, al fine di provvedere alla mitigazione dei danni connessi al fenomeno della scarsità idrica e di ottimizzare l'uso della risorsa idrica, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, si è provveduto a nominare, previa delibera del Consiglio dei ministri del 4 maggio 2023, il Commissario straordinario nazionale per l'adozione degli interventi urgenti connessi al fenomeno della scarsità idrica. Secondo quanto disposto dalle previsioni legislative, il Commissario, il cui termine per la fine dell'incarico è stato fissato al 31 dicembre 2023, con la possibilità di essere prorogato fino al 31 dicembre 2024, è coadiuvato da una struttura di supporto<sup>80</sup> e svolge le proprie funzioni sull'intero territorio nazionale, sulla base dei dati degli osservatori distrettuali permanenti sugli utilizzi idrici. Ciò consente di constatare come nel legislatore vi sia stata la volontà di valorizzarne nell'immediato il ruolo, conferendo alle stesse la responsabilità di definire le fondamenta *'previsionali'* dell'operato del Commissario.

Rispetto alle attività che tale figura commissariale è chiamata ad espletare, possono distinguersene due tipologie. Un primo ordine di attività è definito dal comma 2 del medesimo articolo 3, per cui il Commissario si prospetterebbe come una sorta di braccio operativo della Cabina di regia per la crisi idrica di cui *infra*, provvedendo in via d'urgenza alla realizzazione degli interventi per far fronte nel breve termine alla crisi idrica di cui sia stato incaricato da quest'ultima. A tal fine, è riconosciuta la possibilità al Commissario medesimo di intervenire secondo le formule proprie dell'amministrazione dell'emergenza, ossia operando, pur nel rispetto di taluni limiti<sup>81</sup>, in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, con l'intestazione di un'apposita contabilità speciale.

A quest'ordine di competenze, si unisce la lista di ulteriori attività che, a norma del comma 3 del medesimo articolo, il Commissario è chiamato a svolgere, ovvero: l'acquisizione dei dati relativi allo stato di severità idrica su scala nazionale; l'acquisizione dalle autorità concedenti del censimento delle concessioni di derivazione rilasciate su tutto il territorio nazionale per usi potabili, irrigui, industriali ed idroelettrici e delle domande di concessione presentate alla data di entrata in vigore del presente decreto; la regolazione dei volumi e delle portate derivanti dagli invasi e la riduzione temporanea dei volumi riservati alla laminazione delle piene ai sensi dell'articolo 5 del medesimo d.l. n. 39/2023; l'acquisizione

---

<sup>80</sup> Art. 3, co. 6, d.l. n. 39/2023.

<sup>81</sup> In conformità a quanto espressamente disposto dall'art. 3, co. 2, d.l. n. 39/2023, gli interventi in deroga del Commissario devono comunque essere realizzati nel rispetto della Costituzione, dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

dei dati del monitoraggio sullo stato di attuazione del programma degli interventi indicati nei piani di ambito adottati ai sensi dell'art. 149 d.lgs. n. 152/2006<sup>82</sup>; la verifica e il coordinamento dell'adozione, da parte delle Regioni, delle misure previste dall'art. 146 d.lgs. n. 152/2006, per la razionalizzazione dei consumi e l'eliminazione degli sprechi della risorsa idrica, proponendo l'esercizio dei poteri sostitutivi di cui al comma 4; la verifica e il monitoraggio dello svolgimento dell'iter autorizzativo dei progetti di gestione degli invasi di cui all'art. 114 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, finalizzato alle operazioni di sghiaimento e sfangamento degli invasi, proponendo l'adozione degli interventi correttivi ovvero l'esercizio dei poteri sostitutivi di cui al comma 4, in caso di inerzia o ritardo; l'individuazione delle dighe per le quali risulta necessario e urgente l'adozione di interventi per la rimozione dei sedimenti accumulati nei serbatoi ai sensi dell'articolo 4, co. 3, d.l. n. 39/2023; la ricognizione dei corpi idrici sotterranei potenzialmente idonei a ricevere interventi per il ravvenamento o l'accrescimento artificiale della falda a garanzia della tutela delle risorse idriche, degli ecosistemi terrestri dipendenti e della salute umana, nonché degli invasi fuori esercizio temporaneo, da finanziare nell'ambito della quota di risorse di cui all'articolo 1, co. 6, secondo periodo, per favorirne il recupero in alternativa alla dismissione; la collaborazione con le Regioni e le supporta nell'esercizio delle relative competenze in materia.

Anche per lo svolgimento di siffatte attività è riconosciuta al Commissario la possibilità di attivare poteri speciali, ma secondo una modalità differente. Invero, ai sensi del comma 4, in caso di inerzia o ritardo nella realizzazione di tali attività, il Commissario, anche su richiesta delle Regioni o dell'Autorità di bacino distrettuale, informa il Presidente del Consiglio dei ministri, assegnando al soggetto inadempiente un termine per provvedere non superiore a quindici giorni. In caso di perdurante inerzia, il Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il soggetto inadempiente, previa delibera del Consiglio dei ministri, attribuisce al Commissario il potere di adottare in via sostitutiva gli atti o i provvedimenti necessari ovvero di provvedere direttamente all'esecuzione dei progetti e degli interventi. Queste disposizioni vanno tuttavia lette in combinato disposto con quanto previsto dal co. 5 del medesimo articolo 3, per cui per l'esercizio di queste ultime attività, il Commissario può adottare in via d'urgenza i provvedimenti motivati necessari a fronteggiare ogni situazione eccezionale correlata al fenomeno della scarsità idrica, ad esclusione delle attività di protezione civile che sono assicurate dal Servizio nazionale di protezione civile, in raccordo con il Commissario, e, rispetto a ciò, può operare con i medesimi poteri *extra ordinem* richiamati *supra*.

---

<sup>82</sup> Come osservato da M. D'Orsogna, *Servizi idrici*, in B. G. Mattarella, M. Ramajoli (a cura di), *Enciclopedia del diritto*, Vol. 3: *Funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè, 2022, pp. 1077, la pianificazione di ambito costituisce il momento centrale nell'organizzazione del servizio idrico a livello locale, mettendo a sistema gli interventi da realizzare e lo stato delle infrastrutture attraverso l'individuazione del modello gestionale prescelto e la predisposizione del piano economico e finanziario, da cui derivano effetti rilevanti per la regolazione, come, a titolo esemplificativo, la determinazione della tariffa e la durata del rapporto di concessione.

In sostanza, dunque, diversamente dal primo ordine di attività, l'attivazione di poteri *extra ordinem* da parte del Commissario, pur nell'indubbia astrusità della norma, sembrerebbe in questo caso circoscritta ai soli fini dell'intervento in via sostitutiva di cui al co. 4 e subordinata alla sussistenza di una situazione eccezionale correlata al fenomeno della scarsità idrica che lo stesso Commissario è tenuto a fronteggiare e comunque esterna al circuito di competenze del Servizio nazionale di protezione civile.

C'è poi un ulteriore aspetto che appare di particolare interesse su cui, più opportunamente, il legislatore ha inteso porre rimedio, ovverosia la questione del coordinamento con gli altri istituti commissariali. Invero, ai sensi dell'art. 3, co. 7, è espressamente disposto che restano fermi, fino al completamento degli interventi, i compiti e le funzioni attribuite: ai Commissari straordinari per la realizzazione degli interventi infrastrutturali *ex* art. 4 d.l. 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55; ai Commissari straordinari per il dissesto idrogeologico e ai Commissari per l'attuazione degli interventi idrici *ex* art. 1, comma 153, l. 30 dicembre 2018, n. 145; al Commissario straordinario *ex* art. 21, comma 11.1, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214, e al Commissario unico nazionale per la depurazione di cui all'art. 2, co. 1, d.l. 29 dicembre 2016, n. 243, convertito, con modificazioni, dalla l. 27 febbraio 2017, n. 18, e all'art. 5, comma 6, d.l. 14 ottobre 2019, n. 111, convertito, con modificazioni, dalla l. 12 dicembre 2019, n. 141, nonché al commissario dell'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia, Lucania e Irpinia, *ex* art. 21, co. 10, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214; ai Commissari delegati per gli interventi urgenti per la gestione della crisi idrica, nominati a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza in relazione alla situazione di deficit idrico di cui alle disposizioni del Codice della protezione civile ai sensi nei territori delle Regioni Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Veneto, Umbria, Lazio, Liguria, Toscana e Marche.

Occorre a questo punto condividere taluni rilievi critici di carattere sistemico che l'insieme di tali disposizioni sollecita. In sintesi, come visto, il Commissario è chiamato a svolgere sia attività strettamente connesse al più recente caso di crisi idrica, come apparirebbe il primo ordine di attività richiamato, avendo ad oggetto le opere e gli interventi di urgente realizzazione per far fronte nel breve termine alla crisi idrica, sia attività che appaiono più fedelmente riconducibili all'ordinaria funzione di riduzione del rischio in questa sede oggetto di interesse, come quelle di cui all'art. 3, co. 3. Pertanto, analogamente al caso del rischio idrogeologico, anche rispetto al rischio siccità nell'ordinamento è stata individuata una soluzione organizzativa straordinaria, comunque alterante l'ordinario assetto legale delle competenze, per lo svolgimento delle ordinarie attività di previsione e prevenzione preposte alla riduzione del rischio. Tale scelta spiegherebbe pertanto le ragioni sottese al ricorso ad un istituto commissariale esterno al circuito

definito dall'ordinamento di protezione civile, che, trovando la propria legittimazione *ex lege*, non è subordinato ai presupposti di fatto alla base della preliminare dichiarazione di stato di emergenza<sup>83</sup>.

L'effetto del reiterato ricorso a simili soluzioni è chiaramente la proliferazione degli istituti commissariali, che è di una portata tale che, come risulta dalle ultime disposizioni richiamate, si è giunti alla paradossale circostanza per cui la soluzione straordinaria individuata dall'ordinamento per rispondere alle esigenze di coordinamento alla base della più recente crisi idrica necessita a sua volta di un coordinamento con gli ulteriori diffusi istituti commissariali cui si è fatto ricorso al fine di rispondere a problemi di carattere complesso, sebbene in alcuni casi di carattere ordinario. Quest'irresistibile tentazione a ricorrere all'istituto cui assiduamente il legislatore cede sembrerebbe quindi rivelare, da un lato, l'attestazione da parte dello stesso di profili di criticità in ordine all'amministrazione dei rischi, dall'altro, la mancanza di una decisa volontà necessaria a porvi stabilmente rimedio, legittimando le alterazioni sul piano organizzativo con la temporaneità dell'istituto medesimo. Ebbene, difficilmente può disconoscersi un carattere patologico ad una tale prassi, risultando alquanto poco realistico che, per quanto tali soluzioni possano risultare efficaci nella circostanza particolare, le stesse rimangano innocue sotto il profilo del buon andamento dell'amministrazione, alimentando piuttosto il rischio che, dinanzi alle fattispecie qui di interesse, le amministrazioni medesime possano confidare eccessivamente nell'assorbimento all'occorrenza delle proprie funzioni con il ricorso *ex lege* all'istituto commissariale, accomodandosi sull'inerzia.

### 5.3 *La mutevole programmazione nazionale degli interventi nel settore idrico*

Anche nel settore del rischio siccità, l'ordinamento si è servito di strumenti di programmazione per definire il percorso strategico di finanziamento e attuazione degli interventi preposti (anche) ad incidere su talune componenti del rischio. Nella misura in cui, analogamente all'area fenomenologica del dissesto idrogeologico, il quadro normativo in materia appare discretamente complesso, prima di condividere talune riflessioni critiche di più ampio respiro appare utile ricostruire preliminarmente l'evoluzione dello stesso offrendo talune precisazioni.

In primo luogo, occorre precisare che l'edificazione di un sistema di programmazione finanziaria intorno al tema è stata piuttosto tardiva. Invero, solo con la crisi idrica che ha colpito l'Italia nell'estate del 2017 è emersa con forza la consapevolezza circa la necessità di una politica di programmazione e di realizzazione delle opere indispensabili alla mitigazione dei danni connessi al fenomeno della siccità, oltre

---

<sup>83</sup> Invero, ai sensi dell'art. 25, co. 7, d.lgs. n. 1/2018, i Commissari delegati di protezione civile sono nominati con apposita ordinanza dal capo del Dipartimento di protezione civile, la cui emanazione è chiaramente subordinata alla deliberazione di stato di emergenza ex art. 24 d.lgs. n. 1/2018, che, a sua volta, è subordinata alla sussistenza di determinati presupposti. Sull'istituto commissariale si rinvia comunque al par. 3.3 del Cap. III, mentre sui presupposti per la deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale si vedano i par. 1.5 e 1.6. del Cap. I.



che di potenziamento e adeguamento delle infrastrutture idriche. Al fine di rispondere a tale necessità, con la legge di bilancio 2018 (l. 27 dicembre 2017, n. 205) è stato introdotto un istituto a ciò preposto, ovverosia il Piano nazionale di interventi nel settore idrico. Il Piano, a norma dell'art. 1, co. 516, l. n. 205/2017, avrebbe dovuto essere adottato, anche eventualmente per stralci, entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della legge tramite decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con ulteriori Ministri<sup>84</sup>, previa acquisizione del parere dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (AEEGSI) e dell'intesa in sede di Conferenza unificata. Una volta adottato, il Piano sarebbe stato poi assoggettato ad un aggiornamento con cadenza biennale, tenendo conto dello stato di avanzamento degli interventi effettuati, delle programmazioni esistenti e dei nuovi interventi necessari e urgenti secondo determinati ordini di priorità<sup>85</sup>.

Sul piano della struttura interna, era disposto che il Piano dovesse articolarsi in due sezioni: la sezione «acquedotti» e la sezione «invasi». Ai fini della definizione delle stesse, un ruolo particolarmente significativo era ricoperto rispettivamente dall'AEEGSI e dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Segnatamente, rispetto alla sezione «acquedotti», all'Autorità veniva rimessa, previa interlocuzione con le Regioni e gli enti locali e comunque sulla base delle programmazioni esistenti per ciascun settore e del monitoraggio sull'attuazione dei piani economici finanziari dei gestori, la trasmissione ai Ministri coinvolti nell'adozione del piano dell'elenco degli interventi necessari e urgenti per il settore finalizzati alla realizzazione di un serie di obiettivi prioritari, insieme all'indicazione specifica delle modalità e dei tempi di attuazione<sup>86</sup>. Con riferimento alla sezione «invasi», invece, ai fini della definizione della stessa, veniva rimessa al Ministro la definizione dell'elenco degli interventi necessari e urgenti, con specifica indicazione delle priorità, delle modalità e dei tempi di attuazione, tenuto conto, anche in questo caso, di una serie di obiettivi prioritari<sup>87</sup>. A tal fine, quindi, le Autorità di bacino distrettuali, i gestori delle opere e i concessionari di derivazione sarebbero stati tenuti a trasmettere le informazioni e i documenti necessari

---

<sup>84</sup> Nello specifico, la proposta doveva risultare di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo e con il Ministro dell'economia e delle finanze.

<sup>85</sup> A norma dell'ultimo periodo del medesimo comma 516 dell'art. 1 l. n. 205/2017, tra gli interventi necessari e urgenti avrebbero dovuto avere priorità gli interventi in stato di progettazione definitiva ed esecutiva *ex art. 23 d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50*, da realizzare per il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture idriche, anche al fine di contrastare la dispersione delle risorse idriche.

<sup>86</sup> In particolare, ai sensi del comma 517 dell'art. 1 l. n. 205/2017, gli obiettivi erano fissati nel: raggiungimento di adeguati livelli di qualità tecnica; recupero e ampliamento della tenuta e del trasporto della risorsa idrica, anche con riferimento alla capacità di invaso; diffusione di strumenti mirati al risparmio di acqua negli usi agricoli, industriali e civili.

<sup>87</sup> In specie, ai sensi del comma 518 dell'art. 1 l. n. 205/2017, gli obiettivi erano fissati nel: completamento degli interventi riguardanti grandi dighe esistenti o dighe incompiute; recupero e ampliamento della capacità di invaso e di tenuta delle grandi dighe; messa in sicurezza di derivazioni idriche prioritarie per rilevanti bacini di utenza in aree sismiche classificate nelle zone 1 e 2 e ad elevato rischio idrogeologico.

al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge.

È quindi nel binomio AEEGSI-Ministro delle infrastrutture e dei trasporti che andavano ricondotte, non solo, le attività di indirizzo<sup>88</sup>, ma anche, a norma dell'art. 1, co. 525, le attività di monitoraggio<sup>89</sup> e di re-indirizzo, dal momento che tali autorità, rispetto alle sezioni di competenza, sarebbero state altresì tenute a segnalare i casi di inerzia e di inadempimento degli impegni previsti e a proporre gli interventi correttivi da adottare per il ripristino, eventualmente rimessi ad un commissario *ad acta* che avrebbe esercitato i poteri sostitutivi<sup>90</sup>.

In tale cornice di programmazione, alle previsioni del Piano era stata comunque accordata la prevalenza rispetto ad altri strumenti di pianificazione e programmazione. Invero, a norma del co. 519, era previsto che gli enti di governo dell'ambito e gli altri soggetti responsabili della realizzazione degli interventi di entrambe le sezioni, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del Piano, avrebbero dovuto adeguare i propri strumenti di pianificazione e programmazione ai fini di una coerenza con le misure previste dal Piano medesimo<sup>91</sup>.

Presumibilmente nella consapevolezza delle complessità sottese alla realizzazione, nel breve termine, di un piano di una tale portata, il legislatore aveva riconosciuto la possibilità di adottare, nelle more della definizione del Piano nazionale, un piano straordinario per la realizzazione degli interventi urgenti in stato di progettazione definitiva riguardanti gli invasi multi obiettivo e il risparmio di acqua negli usi agricoli e civili, che avrebbero dovuto essere realizzati dai concessionari di derivazione o dai gestori delle opere mediante convenzioni con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

---

<sup>88</sup> Sul punto G. Lo Conte, *Le misure per le imprese, gli investimenti e il mezzogiorno*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2018, n. 2, pp. 200, riteneva che, l'effettiva realizzazione degli interventi previsti dalla Legge di bilancio avrebbe potuto scontare ritardi e difficoltà di attuazione, a fronte del coinvolgimento di diversi soggetti istituzionali, essendo tutt'altro che agevole, a suo avviso, individuare chi tra di essi fosse preposto all'attività di indirizzo.

<sup>89</sup> Per la precisione, l'AEEGSI era tenuta a svolgere le attività di monitoraggio anche per effetto del comma 520 del medesimo articolo 1, in forza del quale l'Autorità avrebbe dovuto monitorare l'andamento dell'attuazione degli interventi e sostenere gli enti di governo dell'ambito e gli altri soggetti responsabili della realizzazione degli interventi della sezione «acquedotti» per eventuali criticità nella programmazione e nella realizzazione degli interventi.

<sup>90</sup> A norma dell'art. 1, co. 525, tali interventi correttivi avrebbero dovuto essere comunicati alla Presidenza del Consiglio dei ministri e ai Ministri interessati. Il Presidente del Consiglio dei ministri, previa diffida ad adempiere entro un congruo termine, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, avrebbe così nominato un commissario *ad acta*, che avrebbe esercitato i necessari poteri sostitutivi di programmazione e realizzazione degli interventi e definito le modalità, anche contabili, di intervento.

<sup>91</sup> L'obbligo di adeguamento degli strumenti di pianificazione e programmazione era specificato ancor più inequivocabilmente con riferimento alla sezione «invasi». Difatti, con le disposizioni di cui al comma 518 veniva puntualizzato che l'inserimento delle misure nell'elenco degli interventi da realizzare da parte del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti avrebbe comportato l'aggiornamento degli strumenti di pianificazione esistenti. Peraltro, lo stesso finanziamento dell'opera sarebbe stato subordinato all'aggiornamento ovvero all'adozione della pianificazione d'emergenza.

Analogamente, per certi versi, al rischio idrogeologico<sup>92</sup>, quindi, pur nel sacrificio di un'integrale unitarietà dello strumento programmatico di riferimento, veniva ragionevolmente prefigurato un regime di programmazione semplificato per una ristretta fattispecie di interventi che avrebbero dovuto essere realizzati con urgenza, cui si è fatto ricorso nei mesi successivi con l'adozione del Decreto interministeriale del 6 dicembre 2018, n. 526<sup>93</sup>.

L'insieme di queste previsioni è stato successivamente oggetto di una serie di modifiche con l'approvazione della legge di bilancio dell'anno seguente<sup>94</sup>. Tra i diversi profili oggetto di revisione vanno in particolare richiamate le disposizioni relative ai criteri di aggiornamento del piano finalizzata in parte a connettere tale programmazione con la pianificazione distrettuale. Nella modifica alle disposizioni di cui al richiamato art. 1, co. 516, l. n. 205/2017, il legislatore aveva infatti espressamente inserito una clausola di preferenza volta a privilegiare quegli interventi che avessero presentato tra loro sinergie e complementarità, tenuto conto dei Piani di gestione delle acque predisposti dalle Autorità distrettuali tra i possibili interventi ulteriori da inserire nel Piano.

Un altro aspetto su cui il legislatore era intervenuto che appare meritevole di essere richiamato attiene al tema della dispersione della risorsa idrica, quale aspetto che, incidendo sulla vulnerabilità del sistema, costituisce un fattore che chiaramente ha una ricaduta sulla portata del rischio. Sul punto, si era dunque provveduto a funzionalizzare il Piano anche a tale proposito, includendo esplicitamente tra le finalità della sezione «acquedotti» del Piano la riduzione della dispersione di risorse idriche. Coerentemente con tale finalità, dunque, gli obblighi informativi in capo agli enti di governo dell'ambito erano stati adeguati di conseguenza, dovendo gli stessi trasmettere all'AEEGSI i dati necessari ad individuare lo stato iniziale delle dispersioni idriche, nonché gli interventi volti alla progressiva riduzione delle stesse.

Sono risultate di interesse anche le disposizioni concernenti l'ipotesi di intervento sostitutivo del Commissario *ad acta*. Rispetto a ciò, il legislatore aveva invero definito un termine puntuale per il soggetto inadempiente a provvedere a seguito della diffida del Presidente del Consiglio dei ministri<sup>95</sup>, ma soprattutto aveva determinato direttamente *ex lege* l'organo che sarebbe stato preposto ad intervenire in qualità di commissario e anche in questo caso il legislatore si è comunque mosso nella direzione di valorizzare il ruolo dell'Autorità di bacino distrettuale, individuando tale organo nel Segretario generale dell'Autorità di riferimento.

---

<sup>92</sup> Il riferimento è ai piani straordinari diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico di cui all'art. 67, co. 2, d.lgs. n. 152/2006, rispetto ai quali si v. *supra* il par. 4.4 del Cap. IV.

<sup>93</sup> Con tale provvedimento erano stati individuati 30 interventi per un ammontare complessivo di 249,9 milioni di euro.

<sup>94</sup> Art. 1, co. 153, L. 30 dicembre 2018, n. 145.

<sup>95</sup> Il termine è pari a centoventi giorni, mentre nelle previsioni precedenti si faceva più genericamente riferimento ad un «congruo termine».

È dunque su questo sfondo normativo che era stato adottato il Piano nazionale di interventi nel settore idrico; dapprima con l'adozione della sezione «invasi», tramite il d.P.C.M. 17 aprile 2019, riservando un ammontare di risorse pari a 260 milioni di euro, e successivamente con l'approvazione della sezione «acquedotti», destinando un importo complessivo di 80 milioni di euro, sulla base di quanto disposto con il d.P.C.M. 1 agosto 2019. Contestualmente era stato anche approvato il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 1° agosto 2019, n. 345, attraverso cui venivano individuati gli indicatori di valutazione degli interventi e i criteri di ripartizione delle risorse finanziarie. I criteri di riparto erano dunque stati definiti secondo due indicatori, ovverosia la domanda di risorsa idrica, cui veniva attribuito un peso ponderale del 70%, e la domanda di infrastruttura idrica, con l'attribuzione di un peso pari al 30%. Come precisato dal giudice amministrativo, dunque, nella definizione di tale ripartizione il legislatore, al fine di incrementare la capacità di soddisfare il fabbisogno idrico della popolazione e di mitigare gli effetti dei fenomeni di siccità, aveva riconosciuto un valore prioritario non solo agli interventi volti a garantire lo stoccaggio della risorsa idrica, ma anche alle misure preposte ad efficientare il trasferimento della medesima presso l'utenza<sup>96</sup>.

Il quadro normativo appena tratteggiato è stato più di recente oggetto di una revisione, per effetto della novella di cui all'art. 2, commi 4-*bis* e 4-*ter*, d.l. 10 settembre 2021, n. 121, convertito con modificazioni dalla L. 9 novembre 2021, n. 156, adottato coerentemente con gli impegni assunti nell'ambito del PNRR<sup>97</sup>. Per effetto di tali disposizioni, il Piano nazionale non è più suddiviso in un due distinte sezioni, pur potendo essere attuato per stralci. In questa nuova veste strutturale, il Piano continua ad essere preposto alla programmazione e realizzazione degli interventi necessari alla mitigazione dei danni connessi al fenomeno della siccità e alla promozione del potenziamento e dell'adeguamento delle infrastrutture idriche, pur nell'ulteriore finalità di aumentare la resilienza dei sistemi idrici ai cambiamenti climatici e di ridurre le dispersioni di risorse idriche. Se rispetto al procedimento di adozione non sono state apportate alcune modifiche sostanziali, relativamente all'aggiornamento si è passati dalla cadenza

---

<sup>96</sup> Così il T.A.R. Lazio-Roma, sez. I, del 23 ottobre 2020, n. 10811. Il decreto è stato oggetto di scrutinio da parte del giudice amministrativo a seguito dell'impugnazione dello stesso da parte della Regione Sardegna, che lamentava un'eccessiva penalizzazione del secondo parametro, in contrasto con l'esigenza, rappresentata come prioritaria dal legislatore, di intervenire a supporto del potenziamento e dell'adeguamento delle dighe. Ad avviso del collegio, tuttavia, la definizione degli indicatori e l'individuazione del rispettivo peso percentuale sono state il frutto di un'istruttoria del Ministro sviluppata adeguatamente e in modo completo, avendo tenuto conto, per ciascun settore, del consumo della risorsa idrica risultante dai dati ISTAT disponibili e delle peculiarità presenti su tutto il territorio nazionale. La valutazione discrezionale alla base del provvedimento non è quindi apparsa manifestamente arbitraria.

<sup>97</sup> Nell'ambito della quarta componente della seconda missione del PNRR è stato fissato l'obiettivo generale della garanzia della sicurezza dell'approvvigionamento e della gestione sostenibile ed efficiente delle risorse idriche lungo l'intero ciclo. Ai fini del conseguimento di tale obiettivo sono state programmate sia linee di investimenti, tra cui la linea di investimenti n. 4.1 in infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico, rispetto alla quale è stato adottato il D.M. del 16 dicembre 2021, n. 517, sia un intervento di riforma ai fini di una semplificazione normativa e del rafforzamento della *governance* per la realizzazione degli investimenti nelle infrastrutture di approvvigionamento idrico, che è stato realizzato con le disposizioni appena richiamate.

biennale ad una cadenza triennale, secondo modalità e criteri da definire tramite uno o più decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con i citati Ministri interessati, sentita l'ARERA, previa acquisizione dell'intesa in sede di Conferenza unificata<sup>98</sup>. Dal momento che, come visto, erano state comunque approvate le due sezioni del precedente piano, nel disegno del legislatore si è a ragion veduta provveduto a precisare che, onde evitare l'ipotesi di una frammentarietà per effetto della convivenza tra piani, gli interventi finanziati con i due d.P.C.M. richiamati saranno inseriti nel nuovo Piano nazionale.

La riconduzione ad unità del Piano ha avuto anche l'effetto di far venir meno la centralità del binomio inizialmente concepito tra ARERA, già AEEGSI, e Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, rimettendo esclusivamente a quest'ultima autorità le competenze relative alle attività di monitoraggio e di re-indirizzo richiamate *supra*<sup>99</sup>. Peraltro, relativamente a queste ultime attività, il legislatore, non senza sorpresa, ha inteso rimuovere l'esplicita identificazione *ex lege* del Segretario generale dell'Autorità distrettuale quale organo che avrebbe ricoperto il ruolo di Commissario straordinario esercitando i poteri sostitutivi.

Su tale rinnovato quadro normativo, è stato adottato, pur con ritardo rispetto ai termini fissati *ex lege*, il decreto del 25 ottobre 2022, n. 350, di definizione delle modalità e dei criteri per la redazione e l'aggiornamento del Piano nazionale. Il decreto appare in questa sede di interesse nella misura in cui ha contribuito a superare la precedente impostazione della programmazione nel settore idrico fondata su una metodologia additiva consistente nella mera elencazione degli interventi priva di una valutazione di efficacia di tipo sistemico. La presentazione da parte dei soggetti legittimati<sup>100</sup> dei progetti da inserire nel Piano deve quindi essere corredata da una relazione tecnica nella quale sia esposta una valutazione di ordine quantitativo basata sulle analisi della domanda di risorsa idrica, dell'offerta di risorsa e del bilancio ad adeguate scale spaziali e temporali per evidenziare gli effetti dell'intervento proposto sulla sicurezza dell'approvvigionamento. L'esito di tale valutazione è dunque la quantificazione di indicatori di progetto

---

<sup>98</sup> In particolare, tale decreto definisce: le modalità con cui le Autorità di bacino distrettuali, gli Enti di governo dell'ambito e gli altri enti territoriali coinvolti trasferiscono al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili le informazioni e i documenti necessari alla definizione del Piano medesimo e i relativi criteri di priorità, tenuto anche conto della valutazione della qualità tecnica e della sostenibilità economico-finanziaria effettuata dall'ARERA per gli interventi proposti da soggetti da essa regolati; i criteri per l'assegnazione delle risorse degli stralci, sulla base di indicatori di valutazione degli interventi, nonché le modalità di revoca dei finanziamenti nei casi di inadempienza o di dichiarazioni mendaci; le modalità di attuazione e di rendicontazione degli interventi ammessi al finanziamento negli stralci.

<sup>99</sup> Il riferimento è alle attività di monitoraggio dell'andamento circa l'attuazione degli interventi del Piano nazionale di cui all'art. 1, co. 520, l. n. 205/2017 e di segnalazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri dei casi di inerzia e di inadempimento degli impegni previsti da parte degli enti di gestione e degli altri soggetti responsabili di cui al co. 525 del medesimo articolo.

<sup>100</sup> Ai sensi dell'art. 2, co. 3, del decreto appena richiamato, i soggetti proponenti sono: le Regioni, le Province Autonome di Trento o di Bolzano, le Autorità di bacino distrettuali o gli Enti di Governo d'Ambito che siano in regola con l'affidamento del servizio idrico integrato.

finalizzati a valutare l'ammissibilità del progetto nel ciclo di programmazione e l'attribuzione di un punteggio ai fini di una prioritizzazione degli interventi medesimi.

Come anticipato, si tratta di un decreto di particolare interesse ai fini della nostra indagine, specialmente se si tiene conto dei contenuti che devono risultare dalla relazione tecnica. Tra di essi, rileva in particolare la sezione dell'offerta di risorsa idrica del sistema, che consiste nella quantificazione dei volumi idrici disponibili per i diversi usi che tenga conto della variabilità della risorsa medesima e della relativa qualità. Rispetto a tale aspetto, quindi, va certamente accolto favorevolmente il fatto che l'analisi non abbia ad oggetto esclusivamente l'offerta a breve termine, rispetto alla quale per ciascuna fonte di approvvigionamento viene quindi fornita una quantificazione della disponibilità di risorsa idrica e della relativa variabilità nella forma di una serie storica ad un'adeguata scala temporale che consenta l'identificazione delle probabilità di fallanza del sistema a seguito di eventi siccitosi e la determinazione dell'accessibilità ai servizi idrici del sistema, ma anche l'offerta del sistema a medio-lungo termine e i rischi connessi al cambiamento climatico. Segnatamente, viene verificata l'esistenza di trend significativi nelle disponibilità idriche nelle serie storiche, sia nei loro valori medi che nella loro variabilità delle disponibilità e qualora dall'analisi risulti la concreta possibilità che gli effetti del cambiamento climatico siano già riscontrabili nelle serie idro-climatiche rilevanti per la valutazione delle disponibilità idriche, ed esse siano confortate dalle più recenti proiezioni sul cambiamento climatico nell'area di interesse, si dovranno formulare più scenari idrologici da utilizzare nella quantificazione degli indicatori di performance su cui è basata la valutazione dell'alternativa infrastrutturale. Pertanto, gli scenari saranno costruiti a partire da serie di disponibilità idriche che saranno generate tenendo conto non solo dell'incertezza nella stima dei parametri idrologici intrinseca nella serie storiche disponibili, ma anche dell'incertezza che determinano le trasformazioni degli afflussi e deflussi risultanti anche dagli effetti del cambiamento climatico.

Profili di interesse si rilevano altresì negli aspetti metodologici relativi alla valutazione delle proposte progettuali<sup>101</sup>, sulla base dei quali viene attribuito a ciascun intervento un punteggio, risultante da una media ponderata dei punteggi attribuiti rispetto a quattro dimensioni: economico-finanziaria, ambientale, sociale, istituzionale e di governance. Per quanto attiene alla dimensione ambientale, il punteggio viene attribuito a seguito di una valutazione del contributo sostanziale dell'opera rispetto ai sei obiettivi ambientali di cui all'art. 9 del Regolamento (UE) 2020/852, tra cui è annoverato l'adattamento ai cambiamenti climatici, e la valutazione del rispetto del principio DNSH. Difficilmente questo potrebbe tuttavia condurre a confidare che, a partire da ciò, l'idoneità di un progetto a contribuire ad una riduzione del rischio siccità in una prospettiva di adattamento al cambiamento climatico costituisca un fattore determinante nell'attribuzione del punteggio. Ciò deriverebbe da una serie di ragioni. In primo luogo,

---

<sup>101</sup> Nel nuovo assetto normativo, come visto, spetta al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti il compito di selezionare le proposte da inserire nel Piano, esercitando così una funzione di indirizzo strategico rispetto alla finalità *de quo*.

perché, per quanto questo dominio pesi per il 75% per la dimensione ambientale, quest'ultima incide solo per il 20% sull'attribuzione del punteggio finale. In secondo luogo, perché, oltre ai limiti strutturali circa l'effettività della conformazione delle misure alle condizionalità del principio DNSH già evidenziati *supra*<sup>102</sup>, dalle disposizioni risulterebbe che la valutazione in questione prevederebbe in ogni caso la stima del carbon footprint dell'opera nella fase di realizzazione e la stima del bilancio emissivo dell'opera lungo tutto il ciclo di vita. In sostanza quindi, basandoci su tali disposizioni, è verosimile ritenere che il proponente, ai fini dell'ottenimento del punteggio massimo su questo dominio, concentri attenzione e risorse su questi profili, e quindi nel soddisfacimento di obiettivi di mitigazione piuttosto che di adattamento. Va tuttavia riconosciuto che la considerazione della variabilità climatica sia un tema che emerge anche con riferimento alla dimensione sociale e, in specie, nell'ambito del dominio relativo agli effetti sull'accessibilità alle risorse idriche/servizi idrici dei territori interessati e sui divari territoriali esistenti<sup>103</sup>.

Se questo è il sistema di programmazione che risulta dalla normativa più recente occorre allora domandarsi se e in quale misura l'adozione del d.l. n. 39/2023 abbia in qualche modo inciso sullo stesso. Sul punto, la lente di indagine deve essere rivolta sulle disposizioni di cui all'art. 1, in forza delle quali il legislatore è intervenuto sulla fisionomia della *governance* nazionale, istituendo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri una Cabina di regia per la crisi idrica, composta da una serie di Ministri interessati e da un rappresentante degli enti territoriali interessati<sup>104</sup>.

In conformità alle previsioni di cui al co. 2, la Cabina di regia esercita le funzioni di indirizzo, coordinamento e monitoraggio per il contenimento e il contrasto della crisi idrica connessa alla riduzione drastica delle precipitazioni, effettuando, conformemente al co. 3, una ricognizione<sup>105</sup> delle opere e degli interventi di urgente realizzazione per far fronte nel breve termine alla crisi idrica<sup>106</sup>. Entro precisi termini individuati dalla norma, quindi, le amministrazioni competenti avrebbero dovuto comunicare alla Cabina di regia una serie di informazioni rilevanti, tenuto conto delle stesse, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, si sarebbe provveduto

---

<sup>102</sup> Cfr. par. 4.3 del Cap. IV.

<sup>103</sup> Cfr. punto 4. dell'Allegato 2 del decreto.

<sup>104</sup> In particolare, la Cabina di regia per la crisi idrica sarebbe un organo collegiale presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri ovvero, su sua delega, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e composto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, dal Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, dal Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, dal Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, dal Ministro per la protezione civile e le politiche del mare, dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie e dal Ministro dell'economia e delle finanze nonché dal presidente della Conferenza delle Regioni e delle province autonome o da un presidente di Regione o provincia autonoma da lui delegato.

<sup>105</sup> Dalla ricognizione deriverebbe l'indicazione per ciascun intervento del fabbisogno totale o residuo in caso di opere parzialmente finanziate e del relativo ordine di priorità di finanziamento.

<sup>106</sup> Come visto, è in questa sede che la Cabina di regia individua gli interventi che possono essere realizzati da parte del Commissario.

alla rimodulazione delle risorse disponibili e dei relativi interventi oggetto delle comunicazioni di cui al comma 4<sup>107</sup> e all'approvazione di un programma degli interventi individuati dalla Cabina di regia<sup>108</sup>.

Il legislatore ha altresì provveduto ad individuare la responsabilità della Cabina di regia all'espletamento di ulteriori attività, fermo restando i compiti e le funzioni di cui al comma 2. Segnatamente, la Cabina di regia: svolgerebbe quelle attività di impulso e coordinamento in merito alla realizzazione degli interventi necessari alla mitigazione dei danni connessi al fenomeno della scarsità idrica, nonché al potenziamento e all'adeguamento delle infrastrutture idriche, anche al fine di aumentare la resilienza dei sistemi idrici ai cambiamenti climatici e ridurre le dispersioni; monitorerebbe, fermo restando le competenze e le procedure di approvazione previste a legislazione vigente, la realizzazione delle infrastrutture idriche già approvate e finanziate nell'ambito delle politiche di investimento nazionali ed europee, eccezion fatta per quelle finanziate nell'ambito del PNRR e del Piano Nazionale Complementare; promuoverebbe il coordinamento tra i diversi livelli di governo; promuoverebbe, nell'ambito delle attività di monitoraggio richiamate, l'attivazione dei poteri sostitutivi<sup>109</sup>; svolgerebbe quelle attività di coordinamento e monitoraggio in ordine alla corretta, efficace ed efficiente utilizzazione delle risorse finanziarie disponibili.

A quest'insieme di attività si aggiungerebbe altresì l'attività di perpetua interlocuzione con i Commissari di cui all'art. 3, co. 7<sup>110</sup>, e i Commissari eventualmente nominati per l'esercizio dei poteri sostitutivi per il superamento del dissenso *ex art. 2*, essendo gli stessi tenuti a trasmettere una relazione sulle attività espletate, con l'indicazione sullo stato di realizzazione degli interventi e delle iniziative adottate e da intraprendere, anche in funzione delle eventuali criticità riscontrate.

Ciò che risulta quindi dalle disposizioni richiamate è che il legislatore abbia inteso costruire un centro di riferimento nazionale della governance relativa al settore *de quo* cui rimettere le funzioni di indirizzo, coordinamento e monitoraggio rispetto sia alle misure che contribuiscono in via generale alla riduzione del rischio, come appare dalle disposizioni di cui al comma 8 del medesimo articolo 1, sia agli

---

<sup>107</sup> Il riferimento è dunque agli interventi nel settore idrico per i quali non siano già intervenute obbligazioni giuridicamente vincolanti, salvo che non dichiarino il carattere di urgenza per la crisi idrica.

<sup>108</sup> Come precisato nel co. 6 del medesimo articolo 1, il decreto ripartisce le risorse tra gli interventi, indicando per ogni intervento il cronoprogramma procedurale, l'amministrazione responsabile o il soggetto attuatore, nonché il costo complessivo dell'intervento a valere sulle risorse di cui al comma 5 ovvero a valere sulle risorse disponibili a legislazione vigente. Con il medesimo decreto si provvede altresì ad indicare la quota di risorse da destinare agli interventi *ex art. 4*, co. 3, d.l. n. 39/2023, preposti al potenziamento e adeguamento delle infrastrutture idriche e al recupero della capacità di invaso.

<sup>109</sup> In particolare, si tratterebbe dell'attivazione di poteri sostitutivi nelle ipotesi di dissenso, diniego e opposizione alla realizzazione degli interventi urgenti di cui alla lett. b) e al co. 3, ovvero di ritardo, inerzia o difformità nella progettazione ed esecuzione dei medesimi, nonché nell'ipotesi in cui sia messo a rischio il rispetto del relativo cronoprogramma. L'attivazione di tali poteri sostitutivi trova comunque la sua specifica disciplina all'interno dell'art. 2 d.l. n. 39/2023.

<sup>110</sup> I commissari di cui al secondo periodo della medesima norma, trasmettono la relazione per il tramite del Dipartimento della protezione civile.



interventi che nella contingenza avrebbero fornito una risposta alla più recente crisi idrica, come risulta dalle disposizioni di cui ai commi 2 e 3.

Anche nel settore idrico occorre dunque prendere atto che il legislatore abbia avuto una tendenza a modificare a più riprese gli ingranaggi sottesi al medesimo istituto di programmazione, sacrificando inevitabilmente le aspettative di stabilità ad esso connesse e incidendo in senso negativo sull'effettiva operatività dell'istituto. Invero, come constatato con riferimento a ciascuna delle novelle richiamate, pur nell'indicazione di puntuali termini, l'adozione dei decreti connessi alle previsioni normative ha richiesto sempre un tempo maggiore rispetto ai termini previsti dalle rispettive disposizioni. Seppur il reiterato intervento normativo avesse alimentato un tale generalizzato rallentamento, non può non riconoscersi come lo strumento di programmazione risultante da quest'insieme di interventi, e in particolare dalla novella del 2021, sia un istituto complessivamente da valutare in senso positivo. Tra le diverse ragioni che conducono ad una tale constatazione vi rientrerebbe certamente il fatto che si tratta di un sistema di programmazione costruito dal basso, essendo l'iniziativa progettuale rimessa ad una serie di enti più prossimi alle risorse idriche medesime<sup>111</sup>, ma che comunque non rinuncia ad una coerenza programmatica, assicurata per mezzo di un'unitarietà delle attività di indirizzo, di monitoraggio e di eventuale re-indirizzo in capo al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Ma la novella in parola va soprattutto accolta in senso positivo per aver costruito, con il decreto n. 350/2022, un sistema di programmazione comprensivo di una valutazione di efficacia di tipo sistemico delle misure contenute nel Piano, non riducendosi ad una mera elencazione degli interventi da voler realizzare. Nell'ambito di tale valutazione rilevano in particolare le analisi che dovrebbero risultare dalle relazioni tecniche, rispetto alle quali sorprende, in senso senza dubbio positivo, il fatto che l'impostazione tecnica richiesta abbia un orizzonte temporale non limitato al breve termine e che, coerentemente con ciò, vengano tenuti in considerazione tra gli elementi da esaminare anche i profili di variabilità e incertezza indotti dal cambiamento climatico.

Diversamente, a conclusioni opposte deve pervenirsi con riferimento alle previsioni introdotte con il più recente d.l. n. 39/2023. Chiaramente, le ragioni di un tale rilievo critico non sono da ricondurre alla decisione di istituire una *governance* di rilievo nazionale cui rimettere talune competenze connesse con l'attività di programmazione, che, anzi, rispetto a quanto esaminato *supra*, poteva anche potenzialmente apparire preferibile rispetto alla rimessione di tali competenze ad un solo organo monocratico, ovvero ad un binomio di organi. Piuttosto, la valutazione negativa della novella troverebbe il proprio fondamento

---

<sup>111</sup> Tra di essi, come visto, vi rientrerebbero peraltro le Autorità di bacino distrettuale e ciò appare un profilo senza dubbio positivo, specialmente se si tiene conto del fatto che, ai sensi dell'art. 65, co. 3, lett. d), p. 2), d.lgs. n. 152/2006, l'ente sia comunque tenuto, nell'ambito della propria attività di programmazione e pianificazione, a indicare le opere necessarie in funzione, anche dei pericoli di siccità. In tal senso, allora, il sistema così come edificato dal legislatore, quindi, sembrerebbe aver posto i presupposti per agevolare una coerenza programmatica tra il livello distrettuale e quello nazionale.

nel fatto che, a parere di chi scrive, il legislatore abbia istituito una tale struttura e attribuito alla stessa una serie di competenze di indirizzo, coordinamento e monitoraggio rispetto ad interventi nel settore idrico in modo del tutto sconnesso rispetto agli strumenti e ai sistemi attivi nell'ordinamento alle preposte alle medesime finalità. Ciò può certamente riconoscersi rispetto alle richiamate funzioni relative agli interventi finalizzati a far fronte nel breve termine alla crisi idrica, con riferimento alle quali non si ravvisano disposizioni di coordinamento con l'assetto delle competenze del Servizio nazionale di protezione civile, che nella contingente crisi idrica era stato attivato. Ma siffatto profilo di criticità va altresì riconosciuto anche rispetto alle competenze fissate dal comma 8 dell'articolo 1, in forza delle quali sono state rimesse alla Cabina di regia le funzioni di indirizzo, coordinamento e monitoraggio senza tenere conto del sistema di programmazione che faticosamente si era affermato. Orbene, l'inoculazione nell'interno dell'ordinamento di simili fattori di farraginosità per effetto di novelle che non tengono conto delle soluzioni nel frattempo attivate non fa che impedire la piena e stabile affermazione di istituti di programmazione che consentano di offrire risposte anche di medio lungo termine nella riduzione dei rischi, moltiplicando i casi di un'attivazione ad irregolare intermittenza di strumenti di tale specie con le dovute conseguenze sul piano della coerenza programmatica, che appare piuttosto un fattore necessario per il buon andamento dell'amministrazione dei rischi.

#### 5.4 *La pianificazione del rischio siccità*

Diversamente dal rischio idrogeologico e, come si vedrà *infra*, dal rischio incendi boschivi, nel settore del rischio siccità l'ordinamento non si è dotato di specifici strumenti di pianificazione preposti all'individuazione in una certa area territoriale della portata del rischio medesimo, delle misure di prevenzione da attivare, nonché delle modalità di gestione dell'eventuale verificarsi del fenomeno siccitoso. Eppure, si tratterebbe di uno strumento la cui introduzione è stata da più fonti auspicata. A livello europeo, ad esempio, nella già richiamata COM (2007) 414, ai fini di un miglioramento della gestione del rischio siccità, gli Stati membri venivano invitati a mettere a punto entro il 2009 piani specifici di gestione delle situazioni di siccità, integrando i piani di gestione dei bacini idrografici previsti dalla direttiva quadro sulle acque. A livello nazionale, l'adozione di tali piani veniva analogamente promossa dall'ISPRA, già APAT, nelle già menzionate Linee guida per l'individuazione delle aree soggette a fenomeni di siccità, nonché più recentemente nell'ambito della Strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici, includendo la redazione e l'attuazione di piani di gestione siccità tra le azioni a breve termine per il rafforzamento della resilienza del sistema per affrontare le criticità.

Nella letteratura di settore<sup>112</sup> si fa riferimento a questo strumento come ad un istituto preposto prevalentemente a minimizzare gli impatti economici, sociali e ambientali degli eventi siccitosi. Nel perseguimento di tale obiettivo di ordine generale, il piano risulterebbe più nello specifico finalizzato a: assicurare sufficiente disponibilità idrica per soddisfare i bisogni umani essenziali per garantire la salute e la vita della popolazione; evitare o minimizzare gli impatti negativi della siccità sullo stato dei corpi idrici; minimizzare gli effetti negativi sulle attività economiche, in base alla priorità data ai diversi usi nei Piani di gestione dei bacini idrografici e negli altri strumenti di pianificazione. Coerentemente con tali propositi, allora, gli elementi di cui il Piano dovrebbe comporsi sarebbero: gli indicatori e le soglie volti a stabilire i livelli di inizio, fine e gravità degli eventi di siccità; le misure da adottare in ciascuna fase di siccità al fine di prevenire il deterioramento dello stato delle acque e di mitigare gli impatti negativi della siccità; un quadro organizzativo per affrontare la siccità e la successiva revisione e aggiornamento del piano di gestione della siccità esistente.

Come parzialmente anticipato, non è comunque previsto a livello normativo alcun obbligo giuridico fissato a livello europeo o a livello nazionale in forza del quale gli Stati membri o le autorità sub-nazionali sono tenute a redigere e ad approvare strumenti di pianificazione dal simile contenuto. Ciò non significa tuttavia che tale possibilità sia del tutto preclusa. Invero, come espressamente previsto dall'art. 13, co. 5, della direttiva 2000/60/CE, i piani di gestione dei bacini idrografici possono essere integrati da programmi e piani di gestione più dettagliati per sotto-bacini, settori, problematiche o categorie di acque al fine di affrontare aspetti particolari della gestione idrica, senza che tuttavia da ciò derivi un'esenzione per gli Stati membri dagli obblighi imposti dalle ulteriori previsioni della direttiva.

È dunque a partire da tale base giuridica che nel contesto nazionale è stato approvato da parte dell'Autorità di Bacino Distrettuale del Fiume Po il primo Piano di Gestione della Siccità<sup>113</sup>. Tramite questo strumento l'Autorità distrettuale ha dunque provveduto a fornire i contenuti conoscitivi necessari all'inquadramento generale del tema della siccità nel bacino del Po, la descrizione delle azioni condotte durante i pregressi eventi siccitosi, la descrizione dell'assetto organizzativo della gestione delle siccità in tempo reale, associando ai diversi livelli di criticità un insieme di azioni, la descrizione delle modalità che devono essere utilizzate per il completamento dell'analisi degli impatti a scala del distretto, nonché la descrizione dello schema e dei contenuti caratterizzanti la Direttiva Magre.

Ebbene si tratta di un istituto rispetto al quale la mancata previsione sia a livello europeo che nazionale di un'obbligatorietà nella relativa adozione, nonché degli elementi essenziali di contenuto del Piano, appare senza dubbio un fattore di criticità intorno al quale è certamente auspicabile che il

---

<sup>112</sup> G. Rossi, *European Union policy for improving drought preparedness and mitigation*, in *Water International*, 2009, 34, pp. 441 ss.

<sup>113</sup> Il Piano è inserito nell'allegato 3 del piano del bilancio idrico del Distretto Idrografico del Fiume Po. Più di recente, un piano analogo è stato approvato anche nella Regione Sicilia (deliberazione della Giunta regionale del 13 febbraio 2020, n. 56).

legislatore intervenga. Come in modo condivisibile precisato nelle premesse del Piano richiamato, difatti, il piano costituisce un valido strumento per superare l'approccio reattivo di risposta alla crisi ad un approccio proattivo di gestione del rischio, nell'ambito del quale siano valorizzate, per mezzo del Piano medesimo, la previsione e il monitoraggio idrologico, insieme alla diffusione dell'informazione; ed è a partire da simili processi che è possibile migliorare la comprensione della pericolosità e dei fattori che condizionano più in generale la portata del rischio, tra cui, non da ultimo, gli effetti del cambiamento climatico, in modo tale da ridurre le conseguenze del fenomeno siccitoso.

Alla luce di tali aspetti, allora, può in parte ritenersi che, perlomeno rispetto a ciò, l'intervento del legislatore con il d.l. n. 39/2023 e la relativa legge di conversione n. 68/2023 sia stato in parte un'occasione persa. Invero, nonostante la stretta attinenza tematica, non è stato compiuto dal legislatore alcun passo in tale direzione, limitandosi piuttosto a disciplinare la fattispecie del Piano di comunicazione relativo alla crisi idrica, con previsioni tutt'altro che astratte bensì riferite alla concreta situazione di crisi idrica in quel momento in corso nel territorio nazionale<sup>114</sup>.

#### 5.4.1 *Il contributo degli altri strumenti di pianificazione del settore idrico alla riduzione del rischio siccità*

Considerato il carattere del tutto eventuale e volontario dei Piani di gestione di siccità, occorre allora domandarsi se e in quale misura gli strumenti pianificatori di livello distrettuale e regionali preposti al governo delle risorse idriche offrano comunque un contributo nei processi di riduzione del rischio *de quo*.

A tal fine, la lente di indagine va in primo luogo indirizzata nei confronti del Piano di gestione del distretto idrografico, che trova il proprio originario fondamento giuridico nelle disposizioni della direttiva 2000/60/CE. La chiave di volta del sistema modellato dalla direttiva risiede proprio nell'approccio '*multi e transcalare*' dei piani, attraverso cui prenderebbe compiutamente corpo la funzione di governo delle acque, andando oltre la tutela e la regolazione degli usi multipli e trovando piuttosto nello strumento pianificatorio il vettore verso un'organicità idonea ad abbracciare le diverse sfaccettature del sistema idrico<sup>115</sup>. In tal senso, allora, questa tipologia di piano ha rappresentato l'occasione per superare quell'approccio settoriale che aveva connotato gli strumenti di derivazione comunitaria, promuovendo

---

<sup>114</sup> A norma dell'art. 13 d.l. n. 39/2023, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, avrebbe dovuto essere approvato un piano di comunicazione volto ad assicurare un'adeguata informazione del pubblico sulla persistente situazione di crisi idrica in atto nel territorio nazionale e sulle gravi ripercussioni che tale fenomeno avrebbe potuto determinare sul tessuto economico e sociale, nonché a garantire ai cittadini e agli operatori di settore le informazioni necessarie sul corretto utilizzo della risorsa idrica. A norma del comma 2 del medesimo articolo, il piano avrebbe dovuto essere predisposto dal Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei ministri, sentite, per le parti di specifica competenza, le amministrazioni centrali e le Autorità di bacino coinvolte nella programmazione, progettazione ed esecuzione delle misure necessarie a fronteggiare la crisi idrica.

<sup>115</sup> E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità*, cit., pp. 358-359

un paradigma di ordine differente, anche rispetto alla tradizione amministrativa italiana<sup>116</sup>. Il piano prefigurato a livello europeo era stato dunque configurato come il contenitore generale di tutte le misure per una corretta gestione delle acque a livello di bacino distrettuale, che non si limita a riportare dei contenuti descrittivi e di tutela, ponendo, tra gli elementi oggetto della pianificazione, anche il problema dell'utilizzo compatibile e sostenibile della risorsa medesima<sup>117</sup>.

A livello nazionale il Piano di gestione trova la propria disciplina nell'art. 117 del d.lgs. n. 152/2006, a norma del quale il Piano, adottato per ciascun distretto idrografico, rappresenta un'articolazione interna del Piano di bacino distrettuale *ex art. 65*. In altri termini, il piano costituisce stralcio del Piano di bacino con le dovute ricadute giuridiche già viste *supra*<sup>118</sup>, e come tale viene adottato e approvato dall'Autorità di bacino secondo le medesime procedure di cui all'articolo 66.

Sul piano contenutistico, lo strumento comprende gli elementi espressamente richiamati nell'Allegato 4 alle Parte III del d.lgs. n. 152/2006, tra cui: la descrizione del distretto idrografico, con le dovute rappresentazioni cartografiche dei corpi idrici e delle condizioni di riferimento per tipi di corpo idrico superficiale; la rappresentazione delle pressioni e degli impatti significativi dell'attività antropica sullo stato delle acque superficiali e sotterranee, anche sullo stato quantitativo; la specificazione e la rappresentazione cartografica delle aree protette; la mappatura delle reti di monitoraggio e i risultati dei programmi di monitoraggio per verificare lo stato delle acque; l'elenco degli obiettivi ambientali fissati per acque superficiali, sotterranee e aree protette; la sintesi dell'analisi economica sull'utilizzo idrico; la sintesi dei programmi di misure adottati per realizzare gli obiettivi, nonché il repertorio dei programmi o dei piani di gestione più dettagliati adottati per il distretto idrografico relativi a determinati sottobacini, settori, tematiche o tipi di acque, corredato di una sintesi del contenuto; la sintesi delle misure adottate in materia di informazione e consultazione pubblica; l'elenco delle autorità competenti all'interno di ciascun distretto, insieme ai referenti e le procedure per ottenere la documentazione e le informazioni di base<sup>119</sup>. In sostanza, dunque, il Piano di gestione si porrebbe sullo stesso piano giuridico del già esaminato piano di bacino, interesserebbe il medesimo ambito territoriale distrettuale, ma si distinguerebbe dallo stesso nella misura in cui ha ad oggetto esclusivamente la tutela delle acque e non anche del suolo<sup>120</sup>.

---

<sup>116</sup> *Ibidem*.

<sup>117</sup> G. Garzia, *La pianificazione delle acque nel sistema dei piani regionali e locali*, Relazione riveduta e corretta tenuta al Convegno Nazionale: "Acqua e suolo: dalla legge 183/89 alla direttiva europea 60/2000", Taormina (ME), 1-2 dicembre 2005, pubblicato in *Giuristiambientali.it*.

<sup>118</sup> Cfr. par. 4.4.1 del Cap. IV.

<sup>119</sup> Coerentemente con quanto risulta nel punto B della medesima parte A dello steso Allegato 4, nell'aggiornamento del Piano si riporta: la sintesi delle modifiche apportate alla versione precedente del Piano; la valutazione del raggiungimento degli obiettivi, nonché dei risultati del monitoraggio; la sintesi delle misure pianificate nella versione precedente che non hanno trovato attuazione; la sintesi delle misure temporanee adottate dopo la pubblicazione della versione precedente del Piano.

<sup>120</sup> Corte costituzionale sentenza n. 254/2009.

Al fianco del Piano di gestione, un ulteriore strumento pianificatorio preposto al governo delle acque è il Piano di tutela di cui all'art. 121 d.lgs. n. 152/2006<sup>121</sup>. Si tratta di uno specifico piano di settore concernente il singolo bacino idrografico, che viene adottato e approvato dalle Regioni a seguito di una procedura che coinvolge sia l'Autorità di bacino distrettuale sia il Ministero dell'ambiente<sup>122</sup>. Come chiarito dal giudice delle leggi, comunque, il piano di tutela delle acque non va inteso, analogamente al piano di gestione, come un piano stralcio del piano di bacino distrettuale, dal momento che, se fosse stato così, tali piani avrebbero rischiato irragionevolmente di sostituirsi ai piani di bacino, svuotandoli di importanza e compromettendo la coerenza del complessivo sistema ideato dal legislatore<sup>123</sup>. Pertanto, il Piano di tutela risultante dalle disposizioni codicistiche non è stato configurato in termini dissimili da quanto risultava dal d.lgs. n. 152/1999, ma diversamente dall'assetto precedente è stato iscritto nella cornice organica definita dal Piano di gestione al fine di scongiurare possibili frammentazioni territoriali, sul presupposto che il distretto costituisca la principale unità di gestione delle acque<sup>124</sup>.

Sotto il profilo contenutistico, in conformità all'art. 121, co. 3, d.lgs. n. 152/2006, nel Piano sono individuati gli interventi volti a garantire il raggiungimento o il mantenimento degli obiettivi di cui alla parte III d.lgs. n. 152/2006, nonché le misure necessarie alla tutela qualitativa e quantitativa del sistema idrico. Più nello specifico, a norma del comma 4 del medesimo articolo, e più specificatamente nella parte B dell'allegato 4 alla parte III del d.lgs. n. 152/2006, il Piano si comporrebbe prevalentemente di quattro parti: una parte a contenuto descrittivo, comprensiva dei risultati dell'attività conoscitiva, degli obiettivi di qualità ambientale e per specifica destinazione, nonché dell'elenco dei corpi idrici a specifica destinazione e delle aree richiedenti specifiche misure di prevenzione dall'inquinamento e di risanamento; una parte a contenuto programmatico, con l'indicazione delle misure di tutela qualitative e quantitative tra loro integrate e coordinate per bacino idrografico, della cadenza temporale degli interventi e delle relative priorità, del programma di verifica dell'efficacia degli interventi, nonché degli interventi di bonifica dei corpi idrici; una parte a contenuto informativo, contenente i dati in possesso delle autorità e

---

<sup>121</sup> L'istituto era in realtà stato introdotto con il d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, e, come osservato da L. Muzi, *La sostenibilità negli usi delle risorse idriche*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, pp. 136 si trattò di un'innovazione molto significativa attraverso cui tra l'altro si abbandonò il metodo dei valori soglia riferiti a ciascuno scarico da autorizzare, in favore di una valutazione complessiva dei singoli corpi idrici per i quali si definiscono obiettivi qualitativi *ad hoc*. Si cfr. altresì le riflessioni sul tema immediatamente successive all'entrata in vigore del decreto legislativo di M. Renna, *Pianificazione per la tutela delle acque e per la gestione dei rifiuti*, in F. Bassi, L. Mazzaroli (a cura di), *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 169 ss.

<sup>122</sup> Invero, in conformità alle disposizioni codicistiche, l'Autorità di bacino definisce gli obiettivi su scala distrettuale, dopodiché la Regione adotta il piano e lo trasmette al Ministero dell'ambiente e all'Autorità di bacino medesima per le verifiche di competenza, a seguito delle quali il Piano viene approvato dalla Regione. Per un approfondimento circa il procedimento per la formazione del Piano, tenuto conto dei profili attinenti all'informazione e alla consultazione pubblica di cui all'art. 121, nonché alla trasmissione delle informazioni e delle relazioni, si rinvia a G. Le Pera, *Inquinamento idrico*, in P. Dell'Anno, E. Picozza (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. II, Padova, CEDAM, 2013, pp. 74-77.

<sup>123</sup> Corte costituzionale sentenza n. 254/2009.

<sup>124</sup> E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità*, cit., pp. 398.

agenzie competenti rispetto al monitoraggio delle acque di falda delle aree interessate e delle acque potabili dei comuni interessati, rilevati e periodicamente aggiornati presso la rete di monitoraggio esistente, da pubblicare in modo da renderli disponibili per i cittadini; una parte a contenuto economico, che riporterebbe l'analisi economica di cui all'Allegato 10 alla parte terza del presente decreto e le misure previste al fine di dare attuazione alle disposizioni concernenti il recupero dei costi dei servizi idrici e le risorse finanziarie previste a legislazione vigente<sup>125</sup>.

Se dunque, come appurato, questi due strumenti pianificatori, tenuto conto delle relative finalità e contenuti, non appaiono preposti al contenimento del rischio in questione, va comunque preso atto che gli stessi costituiscano due assi lungo i quali si collocano elementi che contribuiscono in una certa misura allo scopo qui di interesse.

Tra di essi figura l'istituto del bilancio idrico, introdotto già con la legge n. 36/1994 al fine di funzionalizzare la disciplina delle utilizzazioni delle acque all'esigenza di salvaguardare un bene qualificato dalla norma come una risorsa naturale essenziale, in modo tale da riconoscere eventuali squilibri in materia per definire gli interventi finalizzati ad assicurare l'equilibrio tra risorse e fabbisogni<sup>126</sup>. Ai sensi dell'art. 3 della l. n. 36/1994, alle Autorità di bacino veniva dunque rimessa la redazione e l'aggiornamento di un documento dinamico, idoneo a consentire l'immanente confronto per sezioni di portata tra i flussi disponibili e i fabbisogni per i diversi utilizzi, da dover stilare tenendo in primaria considerazione le esigenze di mantenimento della biodiversità negli alvei sotesi<sup>127</sup>. L'istituto sarebbe stato pertanto configurato come la dimora di una valutazione comparativa degli interessi in campo, che avrebbe dovuto trovare un punto di equilibrio tra la disponibilità della risorsa e i fabbisogni, riportando entro tali limiti la concessione di derivazione<sup>128</sup>, di cui si dirà più approfonditamente *infra*<sup>129</sup>. Ancorché si configurasse come uno strumento idoneo ad offrire alle amministrazioni preposte alla gestione delle concessioni un quadro adeguatamente analitico, siffatte previsioni della l. n. 36/1994 sono rimaste per lungo tempo inattuato<sup>130</sup>.

Nel rinnovato contesto normativo l'istituto è stato ad ogni modo confermato nel nuovo quadro fissato dal d.lgs. n. 152/2006, per cui nell'ambito dei processi di tutela quantitativi della risorsa idrica,

---

<sup>125</sup> La schematizzazione qui proposta è ripresa da G. Le Pera, *Inquinamento idrico*, cit., pp. 72, sulla base delle disposizioni di cui all'art. 121, co. 4, d.lgs. n. 152/2006. Le Regioni, ai sensi dell'art. 116 d.lgs. n. 152/2006, possono integrare i Piani medesimi con i programmi di misure costituite dalle misure di base di cui all'Allegato 11 alla parte terza del d.lgs. n. 152/2006 e, ove necessario, dalle misure supplementari di cui al medesimo allegato. In tal caso, tali programmi di misure, che sono individuati dalle Regioni, sono sottoposti all'approvazione dell'Autorità di bacino e devono essere comunque tali da evitare qualsiasi aumento di inquinamento delle acque marine e di quelle superficiali.

<sup>126</sup> M. Ramajoli, *Art. 3- Equilibrio del bilancio idrico*, in U. Pototschnig, E. Ferrari (a cura di), *Commentario alle disposizioni in materia di risorse idriche*, Padova, CEDAM, pp. 41.

<sup>127</sup> E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità*, cit., pp. 350-351.

<sup>128</sup> P. Urbani, *Bilancio idrico, concessioni di derivazione di acqua pubblica e ruolo delle Autorità di bacino*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1997, n. 6, pp. 843 ss.

<sup>129</sup> Cfr. par. 5.5.

<sup>130</sup> E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità*, cit., pp. 351.

comunque funzionali al raggiungimento degli obiettivi di qualità, ai sensi dell'artt. 95 e 145, è rimessa all'Autorità di bacino distrettuale la definizione e l'aggiornamento del bilancio idrico<sup>131</sup>. In conformità all'art. 145, co. 1, la definizione e l'aggiornamento dello stesso sono dunque diretti ad assicurare l'equilibrio fra le disponibilità di risorse reperibili o attivabili nell'area di riferimento ed i fabbisogni per i diversi usi, nel rispetto dei criteri e degli obiettivi *ex art.* 144<sup>132</sup>. A tal fine, dunque, l'Autorità di bacino adotta le misure per la pianificazione dell'economia idrica in funzione degli usi cui sono destinate le risorse. Rispetto a ciò, un ruolo significativo è comunque ricoperto dalle Regioni, che, nei piani di tutela, oltre a riportare la sintesi della pianificazione del bilancio idrico<sup>133</sup>, individuano le misure ad assicurare l'equilibrio del bilancio medesimo, nel rispetto delle priorità stabilite dalla normativa vigente e tenendo conto dei fabbisogni, delle disponibilità, del minimo deflusso vitale, della capacità di ravvenamento della falda e delle destinazioni d'uso della risorsa compatibili con le relative caratteristiche qualitative e quantitative<sup>134</sup>.

Come osservato, si tratterebbe quindi dello strumento conoscitivo e prescrittivo più appropriato alla finalità di regolazione dinamica e adattiva dello sfruttamento della risorsa in relazione alla dimensione di flusso, con un'impostazione improntata su una prospettiva che muove non più dal fabbisogno ma dalla

---

<sup>131</sup> Ai sensi dell'art. 145, co. 1, d.lgs. n. 152/2006, quindi la definizione del bilancio idrico non è *una tantum*, ma è piuttosto previsto un aggiornamento periodico rimesso all'Autorità di bacino distrettuale, che, come osservato da E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità*, cit., pp. 203, assume le fattezze di un'autentica regolazione, da intendere come una continua azione di ribilanciamento e adattamento delle decisioni assunte.

<sup>132</sup> Per quanto attiene agli usi, preme precisare che dalle disposizioni del d.lgs. n. 152/2006 si ricava una gerarchia degli utilizzi, che pone al vertice gli usi finalizzati al consumo umano. Invero, ai sensi dell'art. 144, co. 4, gli usi diversi dal consumo umano sono consentiti nei limiti nei quali le risorse idriche siano sufficiente e a condizione che non ne pregiudichino la qualità. Inoltre, come risulta dall'art. 167, co. 1, nei periodi di siccità e comunque nei casi di scarsità di risorse idriche, durante i quali si procede alla regolazione delle derivazioni in atto, tra gli usi produttivi deve essere assicurata la priorità, dopo il consumo umano, dell'uso agricolo, ivi compresa l'attività di acquacoltura. Come risulta dalle considerazioni di R. Dipace, *L'inquinamento delle acque*, in R. Ferrara, M. A. Sandulli (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. II, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 510, la gerarchia in questione assurgerebbe a criterio generale che importerebbe le attività delle autorità amministrative, che devono tener conto di un giudizio di prevalenza tra l'uso dell'acqua per il consumo umano e ogni altro uso. Ogni comparazione tra interessi pubblici e privati deve dunque risultare alla stregua di un'adeguata analisi costi - benefici relativi all'attività di utilizzo che si intende intraprendere; un'analisi che, benché non intesa in una rigida chiave di intangibilità della risorsa, valuti in concreto la rilevanza e la necessità del sacrificio di una risorsa primaria *ex se*, da considerare in relazione alla cogenza degli interessi antagonisti, che siano pubblici o privati.

<sup>133</sup> Punto 6.4 della Parte B dell'Allegato 4 alla parte terza del d.lgs. n. 152/2006.

<sup>134</sup> A norma del comma 3 del medesimo articolo 95, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della parte terza del Codice, le Regioni avrebbero dovuto definire, sulla base delle linee guida adottate dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con proprio decreto, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nonché sulla base dei criteri già adottati dalle Autorità di bacino, gli obblighi di installazione e manutenzione in regolare stato di funzionamento di idonei dispositivi per la misurazione delle portate e dei volumi d'acqua pubblica derivati, in corrispondenza dei punti di prelievo e, ove presente, di restituzione, nonché gli obblighi e le modalità di trasmissione dei risultati delle misurazioni dell'Autorità concedente per il loro successivo inoltramento alla Regione e alle Autorità di bacino competenti.



disponibilità, che incorpora una regola tesa ad assicurare le pari opportunità tra territori e utilizzatori<sup>135</sup>. Più nello specifico, come risulta dalle linee guida nazionali adottate in materia nel 2004<sup>136</sup>, il bilancio idrico consisterebbe nella comparazione, in un dato periodo di tempo, tra le risorse idriche in un bacino o sottobacino, superficiale e sotterraneo, al netto delle risorse necessarie alla conservazione degli ecosistemi acquatici e i fabbisogni per i diversi usi esistenti o previsti. Chiaramente, la definizione dello stesso presuppone una preliminare operazione conoscitiva particolarmente complessa che richiede, tra l'altro, il preventivo censimento delle disponibilità, che, come osservato, per essere attendibile deve tener conto anche delle variazioni climatiche in atto, nonché la suddivisione dei corpi idrici del distretto in sezioni a partire dai quali siano messi in correlazione i mutamenti del flusso con i diversi usi al fine di avere contezza delle interazioni con le pressioni antropiche; e solo a quel punto sarà possibile individuare gli scenari di governo delle risorse idriche eccedenti rispetto alla massa intangibile<sup>137</sup>.

Sul medesimo piano del perseguimento di una tutela quantitativa della risorsa idrica si inseriscono altresì le politiche di risparmio idrico, secondo le previsioni normative risultanti dal combinato disposto degli articoli 98 e 146 del d.lgs. n. 152/2006. Dall'insieme di tali disposizioni, rispetto alle quali non si nascondono perplessità in termini di *drafting* normativo<sup>138</sup>, si evince in primo luogo il principio di carattere generale per cui coloro che gestiscono o utilizzano la risorsa idrica sono tenuti ad adottare le misure necessarie all'eliminazione degli sprechi e alla riduzione dei consumi, nonché ad incrementare il riciclo e il riutilizzo anche mediante l'utilizzo delle migliori tecniche disponibili<sup>139</sup>. Sulla scorta di tale principio, a norma dell'art. 146, co. 1, le Regioni adottano, nel rispetto dei principi della legislazione statale e sentita l'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, norme e misure volte a razionalizzare i consumi ed eliminare gli sprechi<sup>140</sup>, che devono risultare all'interno del Piano di tutela. Tra di esse, vi rientrano in particolare le misure preposte a: migliorare la manutenzione delle reti di adduzione e di distribuzione di acque a qualsiasi uso destinate al fine di ridurre le perdite; prevedere l'obbligo di utilizzo di sistemi anticorrosivi di protezione delle condotte di materiale metallico nella costruzione o sostituzione di nuovi

---

<sup>135</sup> Così E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità*, cit., pp. 207, che, riferendosi al bilancio idrico, parla di uno strumento capace di introdurre un principio di equità territoriale rispetto alle utilità ritraibili dalle acque e alla diffusione delle esternalità negative.

<sup>136</sup> Si tratta delle Linee guida per la predisposizione del bilancio idrico di bacino adottate con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio il 28 luglio 2004.

<sup>137</sup> E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità*, cit., pp. 203-204.

<sup>138</sup> Come anche sottolineato da E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità*, cit., pp. 61, sorprende la stridente disorganicità e l'inspiegabile duplicazione delle norme. Invero, non si comprendono le ragioni per cui la norma di principio e la specifica norma riferita al settore agricolo, da un lato, e la norma che riporta l'elenco delle misure concrete da adottare ai fini del risparmio idrico, dall'altro, siano disgiuntamente collocate in due articoli differenti.

<sup>139</sup> Art. 98, co. 1, d.lgs. n. 152/2006.

<sup>140</sup> Per completezza, si precisa che, come anticipato, ai sensi dell'art. 98, co. 2, le Regioni, previo parere delle Autorità di bacino, approvano specifiche norme sul risparmio idrico nel settore agricolo, sulla base della pianificazione degli usi, della corretta individuazione dei fabbisogni nel settore e dei controlli degli effettivi emungimenti.

impianti di trasporto e distribuzione dell'acqua sia interni che esterni; realizzare, in particolare nei nuovi insediamenti abitativi, commerciali e produttivi di rilevanti dimensioni, reti duali di adduzione al fine di utilizzare acque meno pregiate per usi compatibili; promuovere l'informazione e la diffusione di metodi e tecniche di risparmio idrico domestico e nei settori industriale, terziario e agricolo; adottare sistemi di irrigazione ad alta efficienza accompagnati da una loro corretta gestione e dalla sostituzione, ove opportuno, delle reti di canali a pelo libero con reti in pressione; installare contatori per il consumo dell'acqua in ogni singola unità abitativa nonché contatori differenziati per le attività produttive e del settore terziario esercitate nel contesto urbano; realizzare nei nuovi insediamenti, quando economicamente e tecnicamente conveniente anche in relazione ai recapiti finali, sistemi di collettamento differenziati per le acque piovane e per le acque reflue e di prima pioggia; individuare aree di ricarica delle falde e adottare misure di protezione e gestione atte a garantire un processo di ricarica quantitativamente e qualitativamente idoneo<sup>141</sup>.

Orbene, in conclusione, può certamente riconoscersi che, con l'introduzione dell'istituto del bilancio idrico e delle previsioni sul risparmio idrico, l'ordinamento abbia dato ampia dimostrazione dell'acquisita consapevolezza della scarsità della risorsa medesima e del fatto che l'alterazione degli equilibri naturali produca effetti diffusivi, accentuati dalla natura di flusso della risorsa idrica<sup>142</sup>, nonché della necessità che, nella valutazione degli interessi confliggenti, l'esigenza di preservazione in un orizzonte prospettico dell'integrità del patrimonio idrico costituisca un valore primario<sup>143</sup>. Ciò detto, né nell'uno né nell'altro caso può effettivamente parlarsi di strumenti specificamente preposti alla riduzione del rischio siccità. Occorre tuttavia riconoscere che, nella misura in cui questi ultimi contribuiscono comunque a favorire che l'ordinaria gestione della risorsa idrica sia informata in modo compatibile con il ciclo naturale che ne scandisce il rinnovo, all'eventuale verificarsi del fenomeno naturale tali strumenti fanno comunque sì che la condizione iniziale del sistema idrico non presenti già eccessivi deficit di disponibilità e dunque che la vulnerabilità del sistema medesimo rispetto al pericolo in questione sia ridotta.

---

<sup>141</sup> Si tratta ad ogni modo di misure che chiamano in causa anche il settore urbanistico. Non a caso, ai sensi del comma 2 del medesimo art. 146, gli strumenti urbanistici devono prevedere, compatibilmente con l'assetto urbanistico e territoriale e con le risorse finanziarie disponibili, reti duali per rendere possibili utilizzazioni appropriate di acque anche non potabili. Inoltre, in conformità alla medesima norma, è disposto che il rilascio del permesso di costruire sia subordinato alla previsione progettuale dell'installazione di contatori per ogni singola unità abitativa, nonché del collegamento a reti duali, lì dove già disponibili.

<sup>142</sup> E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità*, cit., 207.

<sup>143</sup> Così R. Dipace, *L'inquinamento delle acque*, cit., pp. 510-511 riferendosi alle valutazioni fatte dalla giurisprudenza, in considerazione della natura scarsa della risorsa e della necessità della sua preservazione in funzione prospettica della tutela delle esigenze delle future generazioni a fronte di un rischio di ulteriore rarefazione del bene primario.

## 5.5 *Le concessioni idriche e il relativo carattere adattivo*

Nello sviluppo di un'indagine preposta ad approfondire i margini definiti dall'ordinamento nel conseguimento dell'obiettivo di riduzione del rischio nel settore qui di interesse, occorre confrontarsi anche con un altro istituto rispetto al quale l'utilizzo della risorsa in questione e, quindi, i possibili profili di vulnerabilità del rischio sono intimamente connessi, ovverosia le concessioni idriche. La conferma circa la piena pertinenza dell'istituto rispetto al ragionamento sviluppato in questa sede si attesterebbe anche a partire da uno sguardo allo stesso Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici. Nell'ambito dello stesso, difatti, tra le diverse misure da porre in essere è stata inclusa, per quanto attiene al settore delle risorse idriche, proprio la revisione e la riforma del sistema delle concessioni di derivazione in modo tale che queste ultime siano maggiormente idonee a tenere conto delle alterazioni della disponibilità idrica dovute anche, ma non esclusivamente, ai cambiamenti climatici, presumibilmente sulla base della rilevata criticità relativamente al fatto che gli orizzonti temporali per i quali vengono rilasciati i titoli di derivazione non considerino la variabilità della disponibilità delle risorse idriche nel medio e lungo termine<sup>144</sup>.

Al di là di simili propositi di riforma, come opportunamente precisato, la concessione costituirebbe un prisma attraverso cui osservare e ricostruire i diversi modelli di intervento pubblico e, con specifico riferimento all'ambito *de quo*, una figura riassuntiva della struttura di fondo e dei limiti intrinseci delle politiche idriche che hanno preso forma a partire dalla legge di unificazione del 1865<sup>145</sup>.

Volgendo lo sguardo al passato, a partire dalla seconda metà del XIX secolo, in un contesto di incertezza in ordine alla natura giuridica dell'istituto<sup>146</sup>, nell'ordinamento nazionale si assistette alla progressiva identificazione dello sfruttamento industriale delle risorse come una finalità di interesse generale, riconoscendo all'amministrazione pubblica i poteri preposti a individuare quale fosse l'interesse

---

<sup>144</sup> Cfr. l'Allegato IV del Piano Nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici, così come approvato con decreto n. 434 del 21 dicembre 2023.

<sup>145</sup> In questi termini E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità*, cit., pp. 441.

<sup>146</sup> Come osservato da M. D'Alberti, *Le concessioni amministrative. Aspetti della contrattualità delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, Jovene, 1981, pp. 156 ss., nella giurisprudenza dell'ultimo decennio del XIX secolo si contrapponevano due prospettive intorno alla natura giuridica dell'istituto. Da un lato, si attestava la costruzione bilaterale civilistica, per la quale, seppur alcuni atti che incidono sul rapporto concessorio potessero essere qualificati come atti di natura pubblicistica, come la revoca, il rapporto concessorio si ascriveva al diritto civile. Lo schema da tale prospettiva risultante era dunque che: la concessione fosse il contratto costitutivo di diritti soggettivi in capo al concessionario; il giudice ordinario conoscesse delle controversie relative al rapporto, nei limiti dell'allegato E della l. n. 2248/1865 nell'ipotesi in cui avessero rilevato atti amministrativi incidenti sul rapporto medesimo; rientrando nella competenza del giudice ordinario, tali atti non sarebbero stati imperativi, nel senso di degradanti della situazione giuridica del concessionario risultante dal contratto. Dall'altro lato, si registrava la progressiva affermazione della tesi per cui dovesse escludersi che un rapporto contrattuale potesse stringersi in relazione a beni demaniali che sono materia di pertinenza esclusiva dell'autorità amministrativa e che quindi le concessioni su beni demaniali non fossero contratti ma atti d'imperio revocabili con ulteriori atti d'imperio.

da soddisfare nel caso concreto<sup>147</sup>. Ciò interessò anche il settore delle risorse idriche, nell'ambito del quale, con l'approvazione della l. n. 2644/1884 e il connesso regolamento di attuazione 26 novembre 1893, n. 710, pur nell'essenzialità delle relative disposizioni, si cominciò a riconoscere la rilevanza di interesse generale delle risorse idriche non più esclusivamente nell'uso pubblico della navigazione, ma anche negli usi di carattere igienico, agricolo e industriali, consentiti per il tramite di una concessione rilasciata, quindi, più per l'interesse generale allo sfruttamento che per l'interesse meramente privato<sup>148</sup>.

Dopo una serie di interventi normativi, e in specie del R.D. 26 novembre 1916, n. 1664, con cui veniva sancito il pieno riconoscimento dell'interesse generale connesso agli utilizzi delle acque a fini produttivi e lo spostamento del baricentro del sistema dall'iniziativa privata alla scelta dell'amministrazione, nel periodo intermedio tra gli eventi bellici mondiali venne approvato, come già ricordato, il R.D. n. 1775/1933, che ha rappresentato e, per alcuni aspetti rappresenta ancora oggi, l'impianto normativo di riferimento in materia di concessioni idriche<sup>149</sup>.

A partire dalle previsioni normative del testo unico si era così consolidato quel meccanismo che consentiva all'amministrazione di assumere non più un ruolo meramente neutro di polizia idraulica bensì un ruolo attivo, alla luce del quale poter compiere le proprie valutazioni discrezionali per individuare quelle soluzioni di utilizzo che consentissero di rispondere maggiormente all'interesse pubblico definito dalla legge<sup>150</sup>.

Tale sistema mostrò tuttavia ben presto le proprie debolezze. Seguendo il dibattito progressivamente affermatosi, così come attentamente ricostruito in dottrina<sup>151</sup>, in primo luogo venne più in generale constatata una complessiva inadeguatezza del ruolo dei pubblici poteri rispetto alla proprietà pubblica. Più nello specifico, veniva rilevato che contrariamente a quanto risultava dall'assetto normativo, il fondamento della demanialità non avesse un valore statico coincidente con l'identificazione della titolarità pubblica del bene, ma un valore dinamico tale per cui lo Stato doveva rendersi non solo il garante dell'uso ordinato del bene, ma il soggetto competente a rendere possibile il miglior uso del bene medesimo a beneficio non soltanto dell'utilizzatore singolo ma dell'intera collettività nazionale cui apparterebbe<sup>152</sup>. Sullo sfondo di tali riflessioni critiche, veniva in seguito rilevato che, con specifico riferimento al settore idrico, l'istituto della concessione fosse divenuto il principale strumento di amministrazione del bene e non più uno strumento sussidiario e che, in un mutato contesto di sovra-

---

<sup>147</sup> Così B. Tonoletti, *Beni pubblici e concessioni*, Padova, CEDAM, 2008, pp. 27, precisando sul punto che, a partire da tali trasformazioni, l'ordinamento liberale avesse quindi cominciato ad assimilare pienamente l'istituto della concessione, anche grazie al mutato indirizzo politico relativamente all'intervento dello Stato nell'economia.

<sup>148</sup> B. Tonoletti, *Beni pubblici e concessioni*, cit., pp. 29-30.

<sup>149</sup> Per un approfondimento sulle principali disposizioni di riferimento si rinvia, tra gli altri, a B. Tonoletti, *Beni pubblici e concessioni*, cit., pp. 46 ss. e N. Greco, *Le acque*, Bologna, il Mulino, 1983, pp. 41 ss.

<sup>150</sup> N. Lugaresi, *Le acque pubbliche. Profili dominicali di tutela e di gestione*, cit., pp. 245 ss.

<sup>151</sup> Il riferimento è alla fedele ricostruzione di B. Tonoletti, *Beni pubblici e concessioni*, cit., pp. 221 ss.

<sup>152</sup> F. Benvenuti, *Il demanio fluviale*, in *Dir. maritt.*, 1961, pp. 476 ss.

sfruttamento e di riduzione delle possibilità naturali, la concessione, quale provvedimento valido per le specificità di un dato tempo, fosse inidoneo per un'amministrazione globale delle acque<sup>153</sup>. Peraltro, il sistema delle concessioni, reggendosi sul presupposto tipico di un'economia di mercato, ovverosia sull'interesse concorrente di una pluralità di soggetti aspiranti, e quindi nell'ambito e nei limiti delle convenienze di questi ultimi, non consentiva di destinare le acque a finalità differenti, da rilevare sulla base dell'accertamento della consistenza globale delle disponibilità esistenti, dei bisogni da soddisfare, della distribuzione territoriale, etc. In altri termini, con acuta lungimiranza, veniva constatata la necessità di superare il modello di un'amministrazione incentrata sul bene e di transitare verso un'amministrazione avente ad oggetto l'insieme delle attività che insistono sullo stesso, che, fondandosi su una preliminare pianificazione, sarebbe stata maggiormente idonea a rispondere alle sfide del mutato contesto<sup>154</sup>.

Come precisato *supra*<sup>155</sup>, con la l. n. 36/1994 si è assistito ad un profondo rovesciamento valoriale, espresso in primo luogo con l'esplicita qualificazione delle risorse idriche come una «risorsa» di pubblico interesse anzitutto da tutelare e salvaguardare secondo criteri solidaristici. Su un tale rinnovato sfondo, con la novella è stato, tra l'altro, positivizzato il criterio della gradazione delle priorità negli usi, con l'effetto di introdurre un limite alla discrezionalità amministrativa nel rilascio delle concessioni. Se in precedenza, dunque, i limiti al prelievo erano definiti da variabili esogene, con la legge n. 36/1994 diveniva vincolante per l'amministrazione valutare la consistenza della variabile endogena, ovverosia la disponibilità idrica per usi idropotabili. In tal senso, allora, coerentemente con il dettato normativo, l'istanza di concessione poteva accogliersi solo nella misura in cui sarebbe stata compatibile con gli usi prioritari definiti dalla legge<sup>156</sup>. Analogamente meritevoli di attenzione e di valutazione positiva erano altresì apparse le previsioni di cui all'art. 29, co. 2, della legge, in forza delle quali, modificando l'art. 21 del R.D. n. 1775/1933, è stato previsto che le concessioni di grandi derivazioni ad uso industriali possano essere condizionate all'attuazione di risparmio idrico mediante il riciclo o il riuso dell'acqua, nei termini quantitativi e temporali che dovranno essere stabiliti in sede di concessione, tenuto conto delle migliori tecnologie applicabili al caso specifico<sup>157</sup>. Nel complesso, comunque, con la legge Galli non si provvide a superare le criticità sollevate dalla riflessione dottrinale di cui *supra*. In altri termini, nel testo legislativo non erano state inserite alcune disposizioni a partire dalle quali i procedimenti puntuali di rilascio delle concessioni potessero essere ricondotti in una più ampia cornice di pianificazione<sup>158</sup>.

---

<sup>153</sup> U. Pototschnig, *Vecchi e nuovi strumenti della disciplina pubblica delle acque*, cit., pp. 1021 ss.

<sup>154</sup> *Ibidem*.

<sup>155</sup> Cfr. par. 5.1.1.

<sup>156</sup> L. Muzi, *La sostenibilità negli usi delle risorse idriche*, cit., pp. 129-130.

<sup>157</sup> A richiamare l'attenzione su tali previsioni è lo stesso E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità*, cit., pp. 462.

<sup>158</sup> Sul tema M. Ramajoli, *Art. 3- Equilibrio del bilancio idrico*, cit., pp. 36 ss.

Con il d.lgs. n. 152/1999, sono stati compiuti decisi passi verso quella direzione, prevenendo espressamente, tra l'altro<sup>159</sup>, che il provvedimento di concessione potesse essere rilasciato con le condizioni in particolare<sup>160</sup> di non pregiudicare il mantenimento o il raggiungimento degli obiettivi di qualità definiti per il corso d'acqua interessato e di garantire il minimo deflusso vitale, quali aspetti costituenti appunto l'oggetto del Piano di Tutela di cui *supra*<sup>161</sup>. Ma è solo con l'approvazione del d.lgs. n. 152/2006 che, nell'individuazione delle coordinate di fondo del differente paradigma di governo della risorsa idrica, si è assistito alla compiuta ricollocazione dell'istituto concessorio al fine di rendere il ricorso allo strumento medesimo maggiormente coerente con il rinnovato orizzonte valoriale<sup>162</sup>. A conferma di ciò, si pone anzitutto il rafforzamento del ruolo dell'Autorità di bacino distrettuale all'interno del procedimento concessorio, tale per cui, ai sensi del novellato art. 7, co. 2, R.D. n. 1775/1933<sup>163</sup>, le istanze sono da trasmettere anche all'Autorità medesima territorialmente competente, che è tenuta a rilasciare un parere, divenuto in forza di tali previsioni vincolante<sup>164</sup>, al competente Ufficio Istruttore in ordine alla compatibilità della utilizzazione con le previsioni del Piano di tutela, ai fini del controllo sull'equilibrio del bilancio idrico o idrologico. Nell'ipotesi in cui siano inutilmente decorsi i termini di riferimento per il rilascio del parere, il Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica nomina un Commissario "ad acta" che provvede entro i medesimi termini decorrenti dalla data della nomina, a garanzia della piena effettività

---

<sup>159</sup> Chiaramente ci sono anche ulteriori profili di particolare rilievo della novella che hanno interessato l'istituto della concessione, rispetto ai quali tuttavia si rinvia *ex multis* al commento di R. Tumbiolo, *Prime osservazioni sulla nuova disciplina generale per la tutela delle acque*, in *Riv. giur. amb.*, 3-4, 1999, 435 ss.

<sup>160</sup> Ai sensi del novellato art. 12 *bis* del R.D. 1775/1933, oltre alle condizioni di non pregiudicare il mantenimento o il raggiungimento degli obiettivi di qualità definiti per il corso d'acqua interessato e di garantire il minimo deflusso vitale, era altresì prevista la condizione che il rilascio della concessione fosse subordinata all'impossibilità di riutilizzo acque reflue depurate o provenienti dalla raccolta di acque piovane, ovvero del relativo carattere economicamente insostenibile. Peraltro, era altresì previsto che la quantità di acqua concessa dovesse essere commisurata alla possibilità di risparmio, di riutilizzo o riciclo della risorsa e che nelle condizioni del disciplinare dovessero essere fissate la quantità e le caratteristiche qualitative dell'acqua restituita.

<sup>161</sup> In realtà l'art. 12-*bis* del R.D.n. 1775/1933 era stato già modificato dall'art. 5 d.lgs. 12 luglio 1993, n. 275, prevedendo, con una formula decisamente più tenue, che il provvedimento di concessione dovesse «*tener conto*» del minimo deflusso costante vitale, delle esigenze di tutela della qualità e dell'equilibrio stagionale del corpo idrico, delle opportunità di risparmio, riutilizzo e riciclo della risorsa.

<sup>162</sup> E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità*, cit., pp. 463 ss. Come anche osservato da M. D'Orsogna, *Servizi idrici*, in B. G. Mattarella, M. Ramajoli (a cura di), *Enciclopedia del diritto, Vol. 3: Funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè, 2022, pp. 1076, l'abbandono del tradizionale schema di governo del settore idrico, che si riassume nella centralità della concessione idrica in funzione di uno sfruttamento massivo della risorsa idrica, si era associato all'avvio di una dimensione pianificatoria delle risorse idriche, che, unitamente alla definizione degli obiettivi di tutela ambientale e di un uso sostenibile del bene, poteva considerarsi come il profilo di maggiore rottura rispetto al modello ottocentesco.

<sup>163</sup> La modifica è stata introdotta ai sensi dell'art. 96, co. 1, d.lgs. n. 152/2006.

<sup>164</sup> La subordinazione del rilascio della concessione per grandi e piccole derivazioni ad un previo parere dell'Autorità di bacino distrettuale era stata prevista già ai sensi dell'art. 3 d.lgs. n. 275/1993, in conformità al quale, tuttavia, il parere manteneva un carattere consultivo e non vincolante. Sul punto, in senso critico, P. Urbani, *Bilancio idrico, concessioni di derivazione di acqua pubblica e ruolo delle Autorità di bacino*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 1997, n. 6, pp. 847.

della funzione consultivo-valutativa e, più in generale, a riprova dell'imprescindibilità del parere medesimo ai fini del rilascio del provvedimento<sup>165</sup>.

Al di là di ciò, con la novella sono state confermate le condizionalità al rilascio della concessione di cui all'art. 12-*bis* del R.D. n. 1775/1933 e, per alcuni aspetti, si è intervenuti sul disciplinare della concessione tale per cui, complessivamente, da mezzo di soddisfacimento dell'aspettativa economica dei singoli operatori del settore è divenuto uno strumento di politica ambientale in senso proprio, che, facendo leva su nuove forme di condizionalità, ha favorito la riconversione in senso migliorativo delle filiere agricole e produttive, adeguandole in parte alla stagione della scarsità<sup>166</sup>.

Un profilo che trova una conferma con il d.lgs. n. 152/2006 è il carattere temporaneo delle concessioni. Nell'assetto vigente, la durata delle concessioni non può eccedere i trent'anni ovvero i quaranta per uso irriguo e per la piscicoltura, ad eccezione di quelle di grande derivazione idroelettrica, per le quali resta ferma la disciplina di cui all'art. 12, commi 6, 7 e 8 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, e delle grandi derivazioni ad uso industriale che sono stipulate per una durata non superiore ad anni quindici<sup>167</sup>. La questione è stata peraltro portata successivamente all'attenzione della Corte costituzionale, che, nell'ambito di una controversia in cui il legislatore regionale aveva tentato di dilatare eccessivamente i termini di durata della concessione medesima, aveva precisato che il principio di temporaneità delle concessioni di derivazione e la fissazione del loro limite massimo ordinario di durata in trenta anni rappresentino livelli adeguati e non riducibili di tutela ambientale individuati dal legislatore statale, che fungerebbero da limite alla legislazione regionale<sup>168</sup>.

Ebbene se il livello di tutela fissato dal legislatore statale non sarebbe riducibile, dubbi permarrebbero in ordine all'opposta ipotesi in cui il legislatore regionale intenda, in un'ottica di ampliamento del livello di tutela, ridurre i termini di durata del rapporto concessorio, al fine di adeguare lo strumento alle condizioni del sistema idrico territoriale che potrebbe essere suscettibile a incerte variazioni in ordine alla disponibilità della risorsa, anche per effetto del cambiamento climatico medesimo. Si tratterebbe ad ogni modo di un'ipotesi la cui legittimità appare del tutto eventuale, considerando che i termini fissati *ex lege* potrebbero comunque interpretarsi come quel punto di equilibrio non derogabile individuato dal legislatore statale in forza della propria competenza esclusiva in materia, a seguito di un bilanciamento tra le esigenze connesse alla tutela dell'ambiente e le istanze dell'operatore economico che comunque si muoverebbe nelle condizioni di un rischio operativo.

---

<sup>165</sup> E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità*, cit., pp. 466.

<sup>166</sup> Così E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità*, cit., pp. 169-170, precisando che, il rinnovato quadro normativo avesse maggiormente posto i presupposti per assicurare che le esternalità ambientali siano ridotte al minimo e che non superino lo standard ambientale rappresentato dalla compatibilità con la preservazione delle funzioni ambientali dei corsi idrici e della relativa attitudine a garantire servizi ambientali.

<sup>167</sup> Art. 21, co. 1 e 2, R.D. n. 1775/1933.

<sup>168</sup> Corte costituzionale sentenza n. 1/2010.

Al di là dell'adattamento della durata del rapporto concessorio alla realtà territoriale, si potrebbe ritenere che sia l'istituto concessorio in sé a porsi in linea teorica come inadeguato, sotto certi versi, a rispondere alle sfide poste al sistema idrico da una condizione di 'incertezza certa'<sup>169</sup>. Invero, da un lato, si pongono le istanze di stabilità che nei rapporti concessori costituirebbero un valore sia per l'amministrazione sia per l'operatore privato, che, ai fini del recupero costi sostenuti e degli investimenti effettuati e per ricevere un sostegno dagli operatori finanziari, non può che riferirsi a operazioni ad andamento prevedibile e interamente calcolabile<sup>170</sup>. Dall'altro, una condizione di sicurezza idrica può essere realisticamente perseguibile attraverso un modello che incorpori la possibilità di interventi continui di adattamento da realizzare nelle diverse condizioni di disponibilità in risposta alle mutevoli dinamiche idrogeologiche<sup>171</sup>.

Eppure, una tale prospettiva non terrebbe conto dei profili di specialità di cui è connotato il regime di revoca del rapporto concessorio nel settore idrico. Invero, dapprima con le disposizioni di cui all'art. 12 d.lgs. n. 79/1999 e dell'art. 22, co. 5 e 6, d.lgs. n. 152/1999 e successivamente con le disposizioni codicistiche<sup>172</sup>, è stato introdotto il principio della rivedibilità e della revocabilità senza indennizzo delle concessioni al fine di garantire il minimo deflusso vitale nei corpi idrici, prevedendo come unica misura compensativa la riduzione del canone. Ebbene, si tratterebbe di una risposta adattiva del sistema giuridico ad una mutevolezza ecologica riconosciuta come elemento strutturale del sistema ambientale idrico, disegnata chiaramente in antitesi rispetto all'omologo istituto di cui all'art. 21-*quinques* l. n. 241/1990<sup>173</sup>. In sostanza, quindi, l'affermazione di tale principio è stata preposta a garantire una flessibilizzazione di un rapporto concessorio, che, in ragione del mutato quadro sostanziale, è connotato da un'incertezza e un'instabilità tali ridurre i margini di aspettativa di durata del rapporto e di portata che possono essere garantiti ai concessionari<sup>174</sup>.

---

<sup>169</sup> L'espressione è di E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità*, cit., pp. 510.

<sup>170</sup> Sul punto E. Boscolo, *Stabilità e adattamento nei rapporti concessori tra revisione e autotutela*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, 2022, n. 4, pp. 281 ss.

<sup>171</sup> Così E. Boscolo, *Politiche idriche adattive nella stagione della scarsità. Dall'emergenza alla regolazione*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2022, n. 3, pp. 97 ss.

<sup>172</sup> Il riferimento è in particolare all'art. 95, co. 4 e 5, all'art. 164 e all'art. 168 d.lgs. n. 152/2006.

<sup>173</sup> E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità*, cit., pp. 491 ss.

<sup>174</sup> *Ibidem*. Nel suo ragionamento l'A. approda a conclusioni di estremo interesse, sostenendo che la concessione idrica possa costituire una sorta di paradigma da prendere come riferimento nelle ipotesi in cui le assegnazioni pubbliche avvengano in un contesto di incertezza, entro cui si preveda e si codifichi quel carattere di adattività non compatibile con la struttura rigida del provvedimento concessorio disciplinato dalla legge sul procedimento. Ad avviso dell'A., quindi, dalle previsioni normative del Codice dell'ambiente e più in generale del diritto delle acque sarebbe derivata un'indicazione in parte dissonante rispetto al paradigma profilato dall'art. 21-*quinques* della l. n. 241/1990, che avrebbe tuttavia il pregio di aderire maggiormente alle specificità dell'oggetto di tutela e che potrebbe consentire, anche al di fuori dell'ambito del diritto delle acque, di profilare un regime differenziato per le concessioni su beni inserite in un contesto di 'incertezza certa'.



## 5.6 Il riutilizzo delle acque reflue: potenzialità e limiti

Tra le diverse misure che contribuiscono all'obiettivo di riduzione del rischio, nel senso di una riduzione della vulnerabilità del sistema idrico di fronte al pericolo di siccità, vanno annoverate le opzioni di approvvigionamento idrico ulteriori. Tra di esse, il riutilizzo delle acque reflue depurate ha da diverso tempo destato l'interesse delle istituzioni comunitarie<sup>175</sup>.

Sullo sfondo di un semplice richiamo a tale soluzione nella direttiva 91/271/CEE<sup>176</sup>, nella direttiva 2000/60/CE<sup>177</sup> e nella COM 2007/414/CE, peraltro in forma particolarmente cauta<sup>178</sup>, nel Piano per la salvaguardia delle risorse idriche europee<sup>179</sup> veniva preso atto che il riutilizzo delle acque avesse un impatto ambientale minore rispetto ad altre forme di approvvigionamenti idrici alternativi e che nonostante ciò la diffusione di tale pratica fosse particolarmente limitata, presumibilmente anche a causa dell'assenza di standard comuni nell'UE in materia ambientale e sanitaria per le acque riutilizzate e dei potenziali ostacoli per la libera circolazione dei prodotti agricoli irrigati con tali acque. In ragione di ciò, la Commissione si impegnava quindi a porre rimedio a tale lacuna.

Dando seguito a ciò, a seguito di larghe consultazioni<sup>180</sup> è stato approvato il Regolamento (UE) 2020/741, nella finalità di garantire la sicurezza delle acque depurate a fini irrigui per assicurare un elevato livello di protezione dell'ambiente e della salute umana e animale, di promuovere l'economia circolare, di favorire l'adattamento ai cambiamenti climatici, nonché di contribuire agli obiettivi della direttiva 2000/60/CE e, di conseguenza, anche al buon funzionamento del mercato interno<sup>181</sup>.

Alla base del provvedimento si riconosce la puntuale consapevolezza a livello unionale della crescente pressione cui sono sottoposte le risorse idriche e degli impatti dei cambiamenti climatici, delle condizioni meteorologiche imprevedibili e delle siccità, che stanno contribuendo in misura significativa

---

<sup>175</sup> Per un sintetico esame dei principali profili tecnici relativi alla gestione del riutilizzo delle acque reflue si veda A. Bordin, *Gestire le acque reflue e i fanghi nell'economia circolare*, in *Ambiente & sviluppo*, 1° dicembre 2020, n. 12, pp. 937 ss.

<sup>176</sup> All'art. 12, par. 1, della direttiva 91/271/CEE, è genericamente disposto che le acque reflue che siano sottoposte a trattamento debbano essere riutilizzate ogniqualvolta ciò risulti appropriato e che le modalità di smaltimento debbano rendere minimo l'impatto negativo sull'ambiente.

<sup>177</sup> Nella parte B dell'allegato VI alla direttiva 2000/60/CE, il riutilizzo delle acque reflue depurate viene incluso, insieme all'incentivazione delle tecnologie efficienti dal punto di vista idrico nell'industria e alla promozione di tecniche di irrigazione a basso consumo idrico, tra le misure supplementari che gli Stati membri possono decidere di adottare per il conseguimento degli obiettivi della direttiva.

<sup>178</sup> Nella COM (2007) 414 la Commissione constatava, da un lato, che il riutilizzo delle acque reflue stesse destando un crescente interesse in Europa, dall'altro, che una sua posizione definitiva intorno a tale soluzione dovesse fondarsi su ulteriori valutazioni del rischio e dell'impatto, tenendo conto delle circostanze biogeografiche specifiche degli Stati membri e delle Regioni.

<sup>179</sup> COM (2012) 672 finale.

<sup>180</sup> Sul tema si cfr. A. Berti Suman, A. Toscano, *Public Acceptance of Water Reuse for Agriculture in the Wake of the New EU Regulation: Early Reflections*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2021, 18(3), pp. 225 ss.

<sup>181</sup> Art. 1, co. 2, Regolamento (UE) 2020/741.

all'esaurimento delle riserve di acqua dolce<sup>182</sup>, e la ferma volontà di migliorare la capacità di reazione di fronte a ciò, limitando l'estrazione dai corpi idrici superficiali e sotterranei<sup>183</sup>.

La prima questione meritevole di particolare attenzione attiene alla scelta del tipo di fonte normativa. Invero, da un lato, è stato adottato un regolamento in modo tale da assicurare un'uniformità del contenuto prescrittivo delle norme, dall'altro, era stata prevista la possibilità per gli Stati membri di attivare un regime derogatorio rispetto all'obbligo di riutilizzo a fini irrigui delle acque reflue urbane trattate<sup>184</sup>. Difatti, ai sensi dell'art. 2, par. 2, uno Stato membro avrebbe potuto decidere, entro la data in cui il regolamento sarebbe divenuto applicabile<sup>185</sup>, sull'opportunità di attivare tale soluzione in uno o più dei suoi distretti idrografici o parti di essi, tenendo conto di una serie di criteri<sup>186</sup>, presentando la decisione alla Commissione medesima. Ragionevolmente, comunque, il legislatore europeo ha modellato tale sistema decisionale nella forma dinamica e adattabile, essendo tale decisione riesaminata ove necessario, tenendo in particolare conto delle proiezioni relative ai cambiamenti climatici e delle strategie nazionali di adattamento ai cambiamenti climatici, e comunque almeno ogni sei anni, tenendo conto dei piani di gestione dei bacini idrografici.

Su un piano strettamente contenutistico, con il Regolamento sono state definite le prescrizioni minime applicabili alla qualità dell'acqua e al relativo monitoraggio, nonché le disposizioni sulla gestione dei rischi e sull'utilizzo sicuro delle acque affinate. Sebbene si tratti di prescrizioni relative esclusivamente al riutilizzo per l'irrigazione agricola, le medesime previsioni non impediscono comunque agli Stati membri di consentire l'utilizzo delle acque trattate per scopi ulteriori (e.g. industriali, civili e ambientali), a condizione che sia garantito un elevato livello di protezione dell'ambiente e della salute umana e animale<sup>187</sup>.

Al di là delle specifiche relative agli obblighi del gestore degli impianti di affinamento e agli obblighi in materia di qualità delle acque affinate, così come disciplinate dall'art. 4, nell'impianto normativo definito dal Regolamento assume particolare rilevanza la gestione del rischio associato all'applicazione di

---

<sup>182</sup> Così il considerando n. 1 del Regolamento (UE) 2020/741.

<sup>183</sup> Considerando n. 2 del Regolamento (UE) 2020/741.

<sup>184</sup> Sul carattere *sui generis* di questo regolamento si v. le riflessioni di A. Fusco, M. R. Calderaro, *Un problema di sostenibilità ambientale: il riutilizzo delle acque reflue trattate tra regolamentazione dell'Unione europea, normativa d'urgenza interna e gestione della risorsa idrica*, in *Federalismi.it*, 2023, n. 26, pp. 84 ss.

<sup>185</sup> L'individuazione di tale termine, più che dalle disposizioni del Regolamento (UE) 2020/741, risulta dagli orientamenti a sostegno dell'applicazione del regolamento (C/2022/5489), adottati dalla Commissione in consultazione con gli Stati membri, in conformità dell'art. 11, par. 5, del Regolamento.

<sup>186</sup> Più nel dettaglio, i criteri individuati dalla norma sono: le condizioni geografiche e climatiche del distretto idrografico o parti di esso (lett. a)); le pressioni sulle altre risorse idriche e lo stato di queste ultime, compreso lo stato quantitativo dei corpi idrici sotterranei di cui alla direttiva 2000/60/CE (lett. b)); le pressioni sui corpi idrici superficiali in cui le acque reflue urbane trattate sono scaricate e lo stato di tali corpi idrici (lett. c)); i costi ambientali e in termini di risorse che comportano le acque affinate e altre risorse idriche (lett. d)).

<sup>187</sup> Così il considerando n. 29 del Regolamento (UE) 2020/741.

tale soluzione. Invero, seguendo un approccio proattivo alla gestione del rischio<sup>188</sup>, ai sensi dell'art. 5, le autorità competenti, ai fini della produzione, erogazione e utilizzo delle acque affinate, provvedono ad elaborare un piano di gestione dei rischi connessi al riutilizzo dell'acqua.

Pur non risultando dalle disposizioni del Regolamento un elenco tassativo degli elementi di cui il piano si deve comporre, è comunque previsto ai sensi del par. 4 del medesimo articolo 5 che il piano provveda in particolare: alla definizione delle prescrizioni necessarie per il gestore dell'impianto di affinamento oltre a quelle specificate nell'allegato I, in conformità dell'allegato II, punto B), per attenuare ulteriormente i rischi prima del punto di conformità<sup>189</sup>; all'individuazione dei pericoli, dei rischi e delle adeguate misure preventive e/o delle eventuali misure correttive in conformità dell'allegato II, punto C); all'individuazione delle ulteriori barriere nel sistema di riutilizzo dell'acqua; alla definizione delle ulteriori prescrizioni, necessarie dopo il punto di conformità per garantire che il sistema di riutilizzo dell'acqua sia sicuro, comprese le condizioni relative alla distribuzione, allo stoccaggio e all'utilizzo, se del caso, nonché all'individuazione delle parti responsabili del rispetto di tali prescrizioni<sup>190</sup>. In tal senso, allora, i piani sembrerebbero assumere una determinante centralità nel sistema definito dal Regolamento e sarebbero tali da condizionare anche lo stesso permesso cui è subordinata<sup>191</sup> la produzione e l'erogazione di acque affinate in questione<sup>192</sup>.

Le disposizioni normative contenute nel Regolamento (UE) 2020/741<sup>193</sup> si sono inserite all'interno di un contesto nazionale e regionale non del tutto sprovvisto di previsioni normative a tal fine preposte. Invero, con il d.lgs. n. 152/1999 era stato già previsto, ai sensi dell'art. 26, co. 2, di modifica dell'art. 6 della l. n. 36/1994, che con decreto del Ministro dell'ambiente, adottato di concerto con altri Ministri<sup>194</sup> e di intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni, venissero fissate le norme tecniche per il riutilizzo delle acque reflue. Sullo sfondo normativo definito dal decreto, le Regioni avrebbero adottato le norme e le misure volte a favorire il riciclo dell'acque e il riutilizzo delle acque reflue depurate,

---

<sup>188</sup> In questo senso A. Molina Giménez, *Análisis jurídico del Reglamento (UE) 2020/741, de 25 de mayo de 2020, sobre reutilización de aguas regeneradas, y estudio de su repercusión en España*, in *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 2021, n. 48, pp. 147, che esprime un parere complessivamente positivo sullo strumento.

<sup>189</sup> Ai sensi dell'art. 3, par. 1, punto 11), del Regolamento (UE) 2020/741, per «punto di conformità» si intende il punto in cui un gestore dell'impianto di affinamento consegna l'acqua affinata al soggetto successivo della catena.

<sup>190</sup> Dal tenore di tali disposizioni risulta comunque che tali profili appaiano come una sorta di contenuto minimo del piano.

<sup>191</sup> Gli obblighi relativi al permesso sono disciplinati dall'art. 6 del Regolamento (UE) 2020/741, mentre la disciplina relativa alle attività di verifica di conformità rispetto alle condizioni indicate nel permesso è inserita all'interno dell'art. 7 del Regolamento medesimo.

<sup>192</sup> Difatti, come espressamente previsto dall'art. 6, par. 3, del Regolamento (UE) 2020/741, il permesso si baserebbe proprio sul piano di gestione dei rischi.

<sup>193</sup> Unitamente ai profili espressamente richiamati, costituisce oggetto del Regolamento (UE) 2020/741 la disciplina relativa *ex multis* alla verifica della conformità (art. 7), alla cooperazione tra gli Stati membri qualora il riutilizzo delle acque abbia rilevanza transfrontaliera (art. 8), nonché all'informazione e alla sensibilizzazione (artt. 9 e 10).

<sup>194</sup> Il riferimento è al Ministro per le politiche agricole, al Ministro della sanità, al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato e al Ministro dei lavori pubblici.

provvedendo in particolare a: indicare le migliori tecniche disponibili per la progettazione e l'esecuzione delle infrastrutture nel rispetto delle norme tecniche fissate dal decreto ministeriale; indicare le modalità del coordinamento interregionale anche al fine di servire vasti bacini di utenza ove vi siano grandi impianti di depurazione di acque reflue; prevedere incentivi e agevolazioni alle imprese che adottano impianti di riciclo o riutilizzo.

Il provvedimento di rilievo nazionale è stato adottato negli anni successivi con il decreto ministeriale del 12 giugno 2003, n. 185, e attraverso lo stesso sono state fissate le norme tecniche per il riutilizzo delle acque domestiche, urbane ed industriali nel proposito di limitare il prelievo delle acque superficiali e sotterranee, riducendo l'impatto degli scarichi sui corpi idrici recettori e favorendo il risparmio idrico. Chiaramente, tali norme tecniche erano preposte ad assicurare che il riutilizzo, consentito per finalità irrigue, civili e industriali (art. 3) potesse avvenire esclusivamente in condizioni di sicurezza ambientale, evitando alterazioni agli ecosistemi, al suolo e alle colture, nonché rischi igienico-sanitari per la popolazione esposta (art. 1, co. 2.), fissando a tal fine valori limite per un ampio numero di parametri chimico-fisici e microbiologici<sup>195</sup>. La *ratio* sottesa all'impianto normativo definito dal decreto ministeriale era dunque quella di individuare quel punto di equilibrio tra le esigenze sottese alla limitazione del prelievo, da un lato, e il controllo e la minimizzazione dei rischi ambientali e sanitari derivanti da una tale soluzione, dall'altro.

Alla luce della pluralità di profili di differenza tra l'assetto risultante dalle previsioni legislative e regolamentari, così come adeguate in seguito<sup>196</sup>, e il Regolamento (UE) 2020/741, un adeguamento appariva quanto mai necessario e a tale proposito, il legislatore è intervenuto in prima battuta proprio nell'ambito della normazione di necessità e urgenza di cui al d.l. n. 39/2023. In particolare, con l'art. 7 del decreto-legge è stato introdotto un regime transitorio semplificato, in forza del quale il riutilizzo a scopi irrigui in agricoltura delle acque reflue depurate da impianti già in esercizio è autorizzato fino al 30 giugno 2024 dalla Regione o Provincia autonoma territorialmente competente, nel rispetto delle prescrizioni minime di cui all'Allegato A, che ricalcano quelle contenute nella Sezione 2 dell'Allegato 1 del Regolamento (UE) 2020/741. Il provvedimento autorizzatorio, che sostituisce ogni autorizzazione, parere, concerto, nulla osta e atto di assenso necessario, comunque denominato, viene dunque rilasciato a seguito di un procedimento unico, nell'ambito del quale partecipano l'agenzia regionale per la protezione ambientale e l'azienda sanitaria territorialmente competenti. Le esigenze di celerità derivanti dalla necessità di fronteggiare la crisi idrica e, dunque, di attingere ad ulteriori fonti di

---

<sup>195</sup> Sui principali profili di interesse del d.m. del 12 giugno 2003, n. 185, si rinvia alla ricostruzione di M. Kusturin, R. Laino, *Il riutilizzo delle acque reflue depurate*, in *Diritto all'ambiente* (www.dirittoambiente.net), 26 febbraio 2021.

<sup>196</sup> Nella complessiva riforma in materia ambientale, anche ai fini del recepimento della direttiva 2000/60/CE, le disposizioni introdotte con il d.lgs. n. 152/1999, sono confluite nell'art. 99 d.lgs. n. 152/2006 e le norme tecniche di riferimento sono state approvate con il d.m. del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio del 2 maggio 2006.

approvvigionamento, hanno dunque portato il legislatore a snellire significativamente il procedimento, prevedendo un termine di conclusione pari a quarantacinque giorni dalla data di ricezione dell'istanza. Decorso inutilmente il termine, il Commissario può esercitare, d'ufficio o su richiesta dell'interessato, il potere sostitutivo, potendo concludere il procedimento entro il termine di trenta giorni.

L'adeguamento dell'assetto nazionale rispetto alle previsioni eurounitarie non è avvenuto solo con riferimento alle prescrizioni minime, ma anche rispetto ai profili di gestione del rischio, avendo previsto che, ai fini del rilascio dell'autorizzazione, il piano di gestione dei rischi *ex art.* 5 del regolamento (UE) 2020/741 sia predisposto dal gestore dell'impianto di cui al medesimo comma 1, in collaborazione con i responsabili del trasporto e dello stoccaggio delle acque reflue, nel rispetto di quanto previsto alla parte B dell'Allegato A del decreto-legge. Per quanto si tratti di disposizioni coerenti con la disciplina eurounitaria, in conformità alla quale, come visto, il permesso all'attivazione degli impianti deve essere rilasciato sulla base del piano di gestione del rischio, presupponendo quindi la previa approvazione di quest'ultimo, non può certamente nascondersi che, anche in ragione di ciò, l'effettiva diffusione in breve termine di tale soluzione potesse essere ben più contenuta rispetto alle aspettative. Da tali considerazioni non si intende affatto stigmatizzare la più che ragionevole congiunzione tra il regime autorizzatorio e gli strumenti di pianificazione del rischio, quanto piuttosto riconoscere l'inopportunità di identificare come soluzioni di risposta ad una crisi dal carattere emergenziale, come apparirebbe dal tenore delle disposizioni, quelle misure preposte ad una riduzione del rischio *de quo* che sono tali da essere valutate a seguito di un'attenta ponderazione degli interessi e dei rischi che a loro volto producono. In altri termini, è apparso discutibile il fatto che il legislatore avesse ritenuto illusoriamente che, contraendo i termini procedurali, la realizzazione di tali sistemi potesse comunque configurarsi come una celere risposta idonea a fronteggiare la crisi idrica in quel momento in corso.

Al di là di tale soluzione transitoria, il pieno adeguamento della disciplina nazionale rispetto a quella europea<sup>197</sup> è in fase di definizione, essendo ancora in consultazione pubblica la bozza del D.P.R. sul riutilizzo delle acque reflue urbane depurate e affinate per diversi usi<sup>198</sup>. Il decreto, per un verso, recepisce

---

<sup>197</sup> Come risulta dalla relazione illustrativa della bozza del D.P.R., i due testi normativi si differenzierebbero in particolare per: l'ambito di applicazione e le destinazioni d'uso, l'introduzione dell'approccio basato sulla gestione del rischio, le categorie di soggetti responsabili, la diversa tipologia di approccio ai fini della verifica di qualità delle acque. Più in generale, comunque, il Regolamento sarebbe contraddistinto dalla previsione di un metodo di gestione del rischio sito specifico attraverso la predisposizione di un piano di gestione che garantisca una gestione proattiva e sicura delle acque reflue affinate, mentre la normativa italiana risalente al 2003 detterebbe prescrizioni e parametri rigidi da applicare ad ogni ipotesi di riutilizzo.

<sup>198</sup> A ben osservare, in realtà, è stato ritenuto da G. Farabegoli, *Il riutilizzo delle acque reflue affinate: l'Italia è pronta a recepire il Regolamento (UE) 2020/741?*, in *Ingegneria dell'Ambiente*, 2023, Vol. 10, n. 1, pp. 61, che affinché il Regolamento possa essere correttamente applicato in Italia, al di là dei profili strettamente normativi, sia necessario un adeguamento infrastrutturale non solo delle reti di distribuzione delle acque affinate, ma anche dei sistemi di accumulo per i quali saranno da individuare adeguati sistemi di stoccaggio con capacità idonea in funzione del fabbisogno dell'area irrigua asservita; la fattibilità tecnica e la sostenibilità economica del sistema sono pertanto da considerare non solo con riferimento alle caratteristiche fisiche del territorio, ma anche della tipologia impiantistica e della produttività delle colture da servire.

il Regolamento (UE) 2020/741, ricalcando fedelmente le relative disposizioni e affermando a più riprese una riserva di applicazione delle medesime, per un altro verso, il decreto estende il proprio ambito di applicazione anche ad utilizzi ulteriori. Più precisamente, il decreto disciplina il riutilizzo delle acque reflue urbane affinate non solo ai fini irrigui, ma anche ai fini industriali, civili e ambientali<sup>199</sup>. Peraltro, il decreto troverebbe applicazione non solo con riferimento alle acque reflue urbane, così come definite ai sensi dell'art. 74, co. 1, lett. i), d.lgs. n. 152/2006, ma anche alle acque reflue domestiche ex art. 74, comma 1, lettera g) del d.lgs. 152/2006 affinate e riutilizzate ai sensi dell'art. 6, co. 4, e dell'art. 7, co. 3, del decreto e alle acque reflue industriali, come definite ai sensi dell'articolo 74, comma 1, lett. h) del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che siano state affinate e riutilizzate, in conformità alle previsioni di cui all'art. 14. In tale cornice applicativa, dunque, il decreto fissa le prescrizioni minime di qualità cui il gestore dell'impianto di affinamento è tenuto a conformarsi<sup>200</sup>, nonché gli obblighi relativi al monitoraggio delle qualità delle medesime acque<sup>201</sup>.

Tra i profili di maggiore interesse del redigendo D.P.R. si attesta il fatto che si intende estendere il modello europeo di gestione proattiva al rischio a tutte le tipologie di usi disciplinati dal decreto, e non solo quindi agli usi irriguo agricoli. Invero ai sensi dell'art. 6 della bozza di D.P.R., la produzione, lo stoccaggio, la distribuzione e l'utilizzo di acque affinate sono oggetto di una gestione del rischio che è effettuata tramite l'elaborazione, da parte del gestore dell'impianto di affinamento, di un apposito piano, da approvare secondo le modalità definite dalle Regioni e dalle Province autonome. Il piano definisce il confine di sistema, individua, descrive e valuta i principali elementi della gestione dei rischi<sup>202</sup> le relative misure di prevenzione e barriere<sup>203</sup> e individua in maniera chiara e univoca i ruoli e le responsabilità delle parti responsabili e degli utilizzatori finali, già individuati o da individuare. In tal senso, allora, il piano si comporrebbe secondo una struttura modulare seguendo un approccio sistemico, coerentemente con le indicazioni riportate nelle linee guida del JRC<sup>204</sup> e gli orientamenti elaborati dalla Commissione.

In conformità alle previsioni dello schema del D.P.R., il piano avrebbe quindi un rilievo tale da costituire condizione imprescindibile per il rilascio, il rinnovo o la modifica dell'autorizzazione a produrre e consegnare al punto di conformità le acque affinate. Quest'ultima, che avrebbe durata quadriennale<sup>205</sup>,

---

<sup>199</sup> Art. 1, co. 2, della bozza di D.P.R.

<sup>200</sup> Così l'art. 4 dello schema di D.P.R. Chiaramente, per quanto attiene ai fini irrigui agricoli, il D.P.R. rimanda alle prescrizioni e alle condizioni di cui all'art. 4, par. 1, del Regolamento (UE) 2020/741.

<sup>201</sup> Art. 5 della bozza di D.P.R.

<sup>202</sup> Tali elementi sono riportati nella sezione 1 dell'Allegato II dello schema di D.P.R.

<sup>203</sup> Le stesse sono indicate nella sezione 2 dell'Allegato II dello schema di D.P.R.

<sup>204</sup> R. Maffettone, B. Gawlik, *Technical guidance - water reuse risk management for agricultural irrigation schemes in Europe*, EUR 31316 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022, doi:10.2760/590804, JRC129596

<sup>205</sup> L'autorizzazione verrebbe aggiornata, ove necessario, nei casi previsti dall'articolo 6, paragrafo 6, del Regolamento (UE) 2020/741, ovvero nel caso di utilizzo irriguo, al verificarsi di un cambiamento delle caratteristiche qualitative della domanda irrigua connesso all'assetto colturale cui le acque reflue affinate sono destinate. Appare certamente di interesse rispetto al ragionamento portato avanti in questo lavoro il fatto che, tra

sarebbe rilasciata dall'autorità competente, ovvero sia le Regioni e le province autonome, ovvero gli enti delegati, entro 60 giorni dall'approvazione del piano, in analogia con le procedure esistenti per gli scarichi di acque reflue urbane di cui alla Parte III del d.lgs. 152/2006 e, qualora a causa della complessità della domanda l'autorità competente dovesse necessitare di più di 12 mesi dal ricevimento della stessa, l'autorità sarebbe tenuta a comunicare al richiedente la data prevista per la decisione<sup>206</sup>.

Tra gli ulteriori aspetti che verrebbero disciplinati dal decreto, appaiono di particolare interesse anche le previsioni di cui all'art. 11, in forza delle quali le Regioni e le province autonome, di concerto con le autorità di bacino distrettuale, individuano e trasmettono al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e ad ARERA una serie di informazioni sui sistemi di riutilizzo<sup>207</sup>, valutano il bilancio idrico contestualmente al rilascio e/o rinnovo delle autorizzazioni relative all'impianto di affinamento, pianificano, di concerto con le autorità di bacino distrettuali, le modalità, le regole e l'ordine di priorità nell'assegnazione e nell'utilizzo, ove fruibili, delle acque reflue affinate, in relazione alle altre risorse idriche disponibili. L'insieme di queste disposizioni, che riconoscono agli enti regionali e provinciali, insieme, in parte, alle autorità di bacino distrettuali, una funzione preposta alla raccolta informativa e alla pianificazione della proliferazione dei sistemi di riutilizzo in modo tale da scongiurare il rischio di una diffusione non ordinata, ma soprattutto, potenzialmente non coerente con la disponibilità e il fabbisogno della risorsa idrica sul territorio, vanno dunque salutate favorevolmente.

Occorre da ultimo condividere talune riflessioni rispetto a due profili di interesse relativi al sistema di riutilizzo. Il primo attiene all'effettività di tale assetto normativo, rispetto al quale non può non rilevarsi come lo schema del D.P.R. non abbia provveduto a prevedere un apparato sanzionatorio *ad hoc*, coerente con la nuova impostazione di gestione del rischio<sup>208</sup>. Il secondo attiene invece al tema dei costi connessi ai nuovi oneri procedurali relativi all'attivazione di tali sistemi di riutilizzo, la cui significatività può porsi come un possibile ostacolo alla piena diffusione degli stessi. Rispetto a ciò, va comunque riconosciuto che il tema non sia passato inosservato in sede di redazione dello schema di D.P.R. Invero, ai sensi dell'art. 13, è previsto che le Regioni e le province autonome, gli enti di governo d'ambito

---

i casi di cui all'art. 6, par. 6, del Regolamento europeo, vi rientri anche l'ipotesi di cambiamenti delle condizioni climatiche o di altro tipo che incidono in modo significativo sullo stato ecologico dei corpi idrici superficiali.

<sup>206</sup> Ai sensi dell'art. 8, co. 8, all'autorità competente spetterebbe in ogni caso anche: il riesame del piano; la verifica periodica del rispetto delle condizioni stabilite nell'autorizzazione, delle misure e dei compiti previsti dal piano e di intervenire in caso di violazione; l'agevolazione della comunicazione tra diversi soggetti nell'ambito di un sistema di riutilizzo dell'acqua; il coordinamento dello scambio di informazioni con altre autorità.

<sup>207</sup> In particolare, ai sensi dell'art. 11, co. 1, della bozza di D.P.R., le autorità competenti trasmettono: l'elenco degli impianti di affinamento già esistenti, autorizzati e in esercizio il cui scarico dovrà conformarsi alle prescrizioni di qualità di cui all'articolo 4 e all'articolo 14; l'elenco degli impianti di depurazione che possono essere destinati alla produzione di acqua affinata, sulla base di una valutazione costi-benefici; i potenziali destinatari del riuso ed eventuali reti di distribuzione utilizzabili; ulteriori necessità per il completamento delle infrastrutture.

<sup>208</sup> Così A. Scarcella, *Riutilizzo acque reflue: in consultazione il decreto che attua le norme UE*, in *IPSOA Quotidiano Giuridico*, 2023, che auspica al rimedio tempestivo di tale lacuna considerato il rischio, in difetto di tale apparato sanzionatorio, dell'apertura di una procedura di infrazione.

(EGATO) possano promuovere e prevedere appositi accordi di programma con i gestori degli impianti di affinamento e i gestori della distribuzione delle acque affinate, anche al fine specifico di prevedere agevolazioni ed incentivazioni al riutilizzo in relazione ai costi aggiuntivi derivanti dalla valutazione del rischio<sup>209</sup>.

A ben osservare, peraltro, il tema non era affatto sfuggito sul piano nazionale ad ARERA, che, nel riconoscere le potenzialità del riuso della risorsa idrica<sup>210</sup>, annoverandola tra le attività tese a promuovere obiettivi di sostenibilità energetica e ambientale, e nell'intento di valorizzarla, aveva riconosciuto, oltre alla copertura dei costi, uno sharing potenziato a favore del gestore sulla redditività generata<sup>211</sup>; in sostanza, si è trattato di un meccanismo premiante per una soluzione effettivamente strategica<sup>212</sup>, che, tuttavia, è rimasto, come osservato, in gran parte sulla carta per l'assenza di una significativa domanda da parte degli utilizzatori terzi, inseriti in un contesto tradizionalmente caratterizzato da una disponibilità della risorsa a basso costo<sup>213</sup>.

### 5.7 La diffusione degli impianti di dissalazione: tra opportunità, rischi e ostacoli

Nell'ambito delle diverse misure preposte all'incremento dell'offerta della disponibilità idrica, particolarmente dibattuti e oggetto di posizioni discordanti sono gli impianti di desalinizzazione. Si tratta, come evidenziato, di infrastrutture attraverso cui i sali disciolti vengono separati dalle acque ad elevato contenuto salino attraverso processi termici o a membrana<sup>214</sup>, che rappresentano una fonte strategica di risorse idriche in quanto suscettibile di aumentare l'approvvigionamento e di generare una fornitura di acqua di qualità indipendentemente dal clima<sup>215</sup>. In tal senso, allora, appare agevolmente intuibile in che termini gli stessi possano annoverarsi tra le soluzioni che contribuiscono alla riduzione del rischio siccità, dal momento che la sussistenza di una tale fonte di approvvigionamento alternativa ridurrebbe la

---

<sup>209</sup> Sul tema cfr. A. Fusco, M. R. Calderaro, *Un problema di sostenibilità ambientale: il riutilizzo delle acque reflue trattate tra regolamentazione dell'Unione europea*, cit., pp. 103 ss.

<sup>210</sup> Cfr. ARERA – Relazione Annuale - Stato dei Servizi 2020, pp. 384.

<sup>211</sup> Cfr. la delibera di ARERA del 27 dicembre 2019 580/2019/R/idr.

<sup>212</sup> Come risulta dal report del JRC A. Pistocchi, A. Aloe, C. Dorati, L. Alcalde Sanz, F. Bouraoui, B. Gawlik, B. Grizzetti, M. Pastori, O. Vigiak, *The potential of water reuse for agricultural irrigation in the EU: A Hydro-Economic Analysis*, EUR 28980 EN, publications Office of the European Union, Luxembourg, 2017, doi:10.2760/263713, JRC109870, circa il 47% della domanda irrigua italiana potrebbe essere soddisfatta da questo tipo di fonte.

<sup>213</sup> Così Ref. Ricerche, *Riuso delle acque reflue depurate: l'adattamento ad un clima che cambia*, 2023, Labtech n°244, pp. 25.

<sup>214</sup> I primi consistono essenzialmente nella distillazione, per cui la sollecitazione termica dell'acqua ad elevato contenuto di sali comporta la produzione di vapore, sostanzialmente privo di sali e la sua condensazione porta alla produzione di acqua dissalata. I processi a membrana variano condizionatamente alla tecnologia impiegata, distinguendosi in quelli ad osmosi inversa, che appaiono particolarmente diffusi, e gli impianti ad elettrodialisi. Sul tema si rinvia a D. Iacovelli, F. Aliberti, *Valore delle risorse idriche e uso circolare dell'acqua: desalinizzazione e impatti antropici. Il caso delle isole minori della Sicilia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, pp. 115 ss.

<sup>215</sup> UNESCO World Water Assessment Programme, *Rapporto mondiale delle Nazioni Unite sullo sviluppo delle risorse idriche 2021: il valore dell'acqua*, pp. 53.



necessità di ricorrere all'estrazione di acqua dolce, con le dovute conseguenze in termini di impatti ambientali. Non sorprende dunque che, nell'ambito della Strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici, la realizzazione di tali impianti sia stata qualificata come una delle azioni di adattamento infrastrutturale da realizzare a lungo termine, o comunque, a livello europeo, una delle opzioni cui guardare con interesse, seppur con la dovuta cautela<sup>216</sup>.

La cautela nella promozione di tale soluzione è chiaramente dipesa dall'insieme degli impatti ambientali che l'attivazione di tali impianti produce. Tra di essi, oltre al costo energetico particolarmente oneroso degli impianti, a risultare significativamente problematico è lo smaltimento della 'salamoia' prodotta dagli impianti, ovvero sia un composto di acqua ipersalina e prodotti chimici derivante dai processi di desalinizzazione medesimi che viene generalmente smaltita proprio lungo la fascia costiera, con la possibilità di perturbare l'equilibrio degli ecosistemi marini costieri e la biodiversità e le dovute implicazioni anche di ordine sanitario<sup>217</sup>.

Se sul piano europeo non è stata ancora costruita una disciplina comune in materia, a livello nazionale si è diversamente provveduto in tempi più recenti a legiferare sul punto, presumibilmente anche per effetto delle crisi idriche verificatesi sul territorio nazionale. In specie, il tema ha destato l'interesse del legislatore nell'ambito dell'approvazione della l. 17 maggio 2022, n. 60, recante disposizioni per il recupero dei rifiuti in mare e nelle acque interne e per la promozione dell'economia circolare, avendo fissato all'art. 12 della medesima legge un insieme di criteri generali per la disciplina degli impianti in questione<sup>218</sup>.

In primo luogo, il legislatore ha espressamente subordinato la realizzazione degli impianti di desalinizzazione ad una preventiva valutazione di impatto ambientale, annoverando gli impianti tra i progetti di competenza statale di cui all'allegato II alla parte seconda del d.lgs. n. 152/2006, nella condivisibile finalità di vagliare la mutua compatibilità tra il progetto e le esigenze di tutela l'ambiente marino e costiero<sup>219</sup>. In tal senso, allora, se si tiene conto dei sopra menzionati profili di criticità relativi ai residui dei processi di desalinizzazione, la novella non poteva che essere salutata favorevolmente. Ma tali previsioni normative sono state altresì apprezzabili per aver contribuito a superare una condizione di

---

<sup>216</sup> Nella COM 2007/414/CE viene a tal proposito precisato che una posizione della Commissione sul punto dovrà basarsi su opportune valutazioni del rischio, tenendo conto delle circostanze biogeografiche specifiche degli Stati membri e delle Regioni.

<sup>217</sup> Sul tema si cfr. D. Iacovelli, F. Aliberti, *Valore delle risorse idriche e uso circolare dell'acqua: desalinizzazione e impatti antropici. Il caso delle isole minori della Sicilia*, cit., pp. 121 ss. e i riferimenti bibliografici *ivi* citati.

<sup>218</sup> Si precisa che a norma dell'art. 12, co. 5, l. n. 60/2022, le disposizioni introdotte non avrebbero trovato applicazione per gli impianti di desalinizzazione installati a bordo delle navi, così come definite dall'art. 136 del Codice della navigazione.

<sup>219</sup> Ad avviso di D. Iacovelli, F. Aliberti, *Valore delle risorse idriche e uso circolare dell'acqua: desalinizzazione e impatti antropici. Il caso delle isole minori della Sicilia*, cit., pp. 159 tale approccio è apparso particolarmente importante sia per assicurare la salvaguardia degli ecosistemi marini sia per assicurare il coinvolgimento degli enti interessati, della cittadinanza, delle associazioni e degli stakeholder in relazione ad un intervento rilevante sul territorio, che costituisce elemento comune alle procedure di valutazione ambientale.

incertezza giuridica, colmando una lacuna dell'ordinamento nazionale<sup>220</sup>, a fronte della quale si tentava comunque di assoggettare gli impianti alla valutazione di impatto ambientale a partire da una lettura estensiva delle disposizioni del d.lgs. n. 152/2006, che però risultava in antitesi con l'orientamento che interpreta nel senso della tipicità il novero dei progetti da sottoporre a v.i.a.<sup>221</sup>. In senso analogo possono leggersi altresì le disposizioni di cui al secondo comma del medesimo articolo, in forza delle quali la disciplina degli scarichi degli impianti di desalinizzazione è stata ricondotta al regime di autorizzazione della disciplina degli scarichi di cui alla parte terza del d.lgs. n. 152/2006.

Se dunque va pienamente riconosciuto lo sforzo compiuto dal legislatore nel colmare tali lacune ordinamentali, occorre comunque prendere atto che l'efficacia concreta di tali norme fosse stata rinviata. Invero, la definizione dei criteri specifici del regime autorizzatorio degli scarichi e dei criteri di indirizzo nazionali sull'analisi dei rischi ambientali e sanitari correlati agli impianti di desalinizzazione e delle soglie di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale era stata rimessa a decreti del Ministro della transizione ecologica che avrebbero dovuto essere adottati entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge<sup>222</sup>.

Al di là di tali profili, a destare particolare interesse sono state le disposizioni di cui al comma 3, sulla base delle quali il legislatore aveva fissato una serie di condizionalità cui l'ammissibilità degli impianti sarebbe stata ulteriormente subordinata. Nello specifico, gli impianti di desalinizzazione sarebbero stati ammissibili in situazioni di comprovata carenza idrica e in mancanza di fonti idricopotabili alternative economicamente sostenibili (lett. a), qualora fosse stato dimostrato di aver effettuato gli opportuni interventi per ridurre significativamente le perdite della rete degli acquedotti e per la razionalizzazione dell'uso della risorsa idrica prevista dalla pianificazione di settore (lett. b) e nei casi in cui gli impianti fossero stati previsti nei piani di settore in materia di acque e in particolare nel piano d'ambito anche sulla

---

<sup>220</sup> Come era stato ritenuto dal collegio del T.A.R. Lazio – Latina, nella sentenza 30 ottobre 2017, n. 536, gli impianti di dissalazione non erano inseriti tra gli impianti la cui progettazione è soggetta a v.i.a. né esisteva una specifica normativa sui relativi scarichi per effetto di quella che veniva qualificata come una vera e propria lacuna dall'ordinamento, «come dimostrano le circostanze che il problema è stato avvertito a livello comunitario, tanto che esiste un report sulle linee guida principali da seguire per le legislazioni nazionali sugli scarichi dei dissalatori, e che la materia è invece specificamente regolata in vari paesi stranieri che fanno da tempo ricorso agli impianti di dissalazione a causa della povertà delle proprie risorse idriche».

<sup>221</sup> Così il medesimo collegio nella sentenza T.A.R. Lazio – Latina, nella sentenza 30 ottobre 2017, n. 536, che aveva ritenuto che la normativa di riferimento sia interpretabile e vada interpretata nel senso della tipicità – o meglio del numero chiuso – dei progetti da sottoporre a v.i.a., condividendo la tesi già avallata nelle richiamate pronunce del T.A.R. Piemonte, sentenza 3 maggio 2010, n. 2293, del T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, sez. II, sentenza del 6 dicembre 2001, n. 1186, nonché della Corte di Giustizia, sez. VI, sentenza del 10 luglio 2008, n. 156, in un precedente in cui veniva in rilievo l'interpretazione dell'articolo 2, co. 1, della direttiva del Consiglio 85/337/CEE.

<sup>222</sup> Si precisa che a norma dell'art. 12, co. 4, l. n. 60/2022, il decreto del Ministro della transizione ecologica per la definizione dei criteri di indirizzo nazionali sull'analisi dei rischi ambientali e sanitari correlati agli impianti nonché le soglie di assoggettabilità alla v.i.a. doveva essere adottato di concerto con il Ministro della salute.

base di un'analisi costi benefici (lett. c)<sup>223</sup>. Per quanto, come visto, gli impianti di desalinizzazione non siano innocui dal punto di vista ambientale a tal punto da identificare gli stessi come una soluzione residuale, non può non aderirsi alla tesi per cui simili condizionalità finissero per configurare la concreta realizzazione degli impianti medesimi come un'ipotesi realisticamente poco verosimile. Come criticamente osservato, infatti, la sussistenza di criticità di ordine strutturale in materia di gestione delle infrastrutture idriche finiva per rimettere «alle calende greche» il ricorso ai dissalatori, non solo in termini di effettiva realizzazione, ma persino in termini di mera ipotesi di lavoro<sup>224</sup>.

Con l'adozione del d.l. n. 39/2023, l'insieme di tali disposizioni è stato oggetto di una complessiva revisione, che ha dato l'evidenza di un deciso cambio di passo rispetto al tema, nell'intento tra l'altro di rispondere alla necessità indotta dal fenomeno siccitoso di diminuire le pressioni sulla risorsa idropotabile prelevata da falda o da acque superficiali. Invero, come si evince dalla relazione illustrativa, la volontà del legislatore è stata quella di modificare l'articolato della l. n. 60/2022 affinché gli investimenti relativi agli impianti di dissalazione potessero realizzarsi in tempi brevi, sul presupposto che gli stessi possano costituire un valido supporto all'approvvigionamento idropotabile.

A tal fine, è stata in primo luogo modificata la disciplina relativa all'assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale, per cui, nel proposito di prevedere un regime meno oneroso, da un lato, è stata diversamente prevista la sola verifica di assoggettabilità a VIA regionale, dall'altro, il regime medesimo è stato riservato ai soli impianti di desalinizzazione di capacità pari o superiore alla soglia di cui alla lettera *s-bis*) del punto 8) dell'Allegato IV alla parte seconda del d.lgs. n. 152/2006<sup>225</sup>.

Sempre con riferimento alle previsioni contenute nella l. n. 60/2022, è stato inoltre superato il rinvio ai decreti attuativi per quanto concerneva i criteri specifici integrativi per il regime degli scarichi, essendo stati inseriti direttamente nell'Allegato 5 alla parte terza del d.lgs. n. 152/2006, e chiaramente per quanto atteneva alle soglie di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale<sup>226</sup>. È stato tuttavia mantenuto il rinvio al decreto di definizione dei criteri di indirizzo nazionali sull'analisi dei rischi

---

<sup>223</sup> Secondo D. Iacovelli, F. Aliberti, *Valore delle risorse idriche e uso circolare dell'acqua: desalinizzazione e impatti antropici. Il caso delle isole minori della Sicilia*, cit., pp. 161, la legge n. 60/2022 stabiliva quindi uno stretto coordinamento tra l'attività di pianificazione degli ambiti territoriali ottimali e la costruzione dei dissalatori, che avrebbe implicato anche una correlazione tra la procedura di V.A.S. cui è assoggettato il piano e quella di v.i.a. cui deve essere sottoposto il progetto di desalinizzazione, quali strumenti funzionalmente collegati per assicurare la protezione dell'ambiente.

<sup>224</sup> Così A. Muratori, *Siccità eccezionale e perdite nelle reti acquedottistiche all'origine di un'emergenza idrica (quasi) senza precedenti*, in *Ambiente & sviluppo*, n. 7, 1 luglio 2022, pp. 467, riferendosi alla conclamata e perdurante inerzia degli enti preposti alla gestione degli acquedotti che avrebbe impedito la piena realizzazione degli opportuni interventi per la riduzione della dispersione idrica della rete degli acquedotti e per la realizzazione dell'uso della risorsa idrica prevista dalla pianificazione di settore. Condivide i rilievi critici sull'eccesso di diffidenza del legislatore anche M. Pennasilico, *L'uso sostenibile delle risorse idriche: ripensare l'acqua come 'bene comune'*, in *Persona e Mercato*, 2023, n. 2, pp. 213.

<sup>225</sup> La soglia è stata introdotta ai sensi del comma 2, lettera a), punto 2), del medesimo art. 10 d.l. n. 39/2023, ed è pari a 200 litri al secondo (200 l/s).

<sup>226</sup> Cfr. art. 10, co. 2, lett. b) d.l. n. 39/2023.

ambientali e sanitari correlati agli impianti di desalinizzazione, subordinando però l'adozione del medesimo all'acquisizione dell'intesa con la Conferenza unificata.

Al di là di tali aspetti, sono apparse di certo significative e di particolare interesse le disposizioni con cui sono state modificate le previsioni normative di cui all'art. 12, co. 3, l. n. 60/2022, superando l'insieme delle condizionalità che di fatto rendevano la strada della realizzazione degli impianti con ogni probabilità poco percorribile, dapprima sopprimendo le condizioni di cui alle lett. b) e c) e, in sede di conversione del decreto-legge, abrogando l'intero comma.

Nel medesimo proposito di incentivare la realizzazione di tali impianti è stata altresì espressamente prevista la possibilità a tal fine di ricorrere a forme di partenariato pubblico privato, ivi inclusa la finanza di progetto. Nell'ipotesi di impianti di desalinizzazione pubblici e in partenariato pubblico privato, l'autorizzazione equivale a dichiarazione di pubblica utilità, costituendo, ove dovesse occorrere, persino variante allo strumento urbanistico e in siffatte ipotesi, nel medesimo fine di accelerarne la realizzazione, troverebbero applicazione le disposizioni sull'esercizio dei poteri sostitutivi e sul superamento del dissenso *ex art. 2 d.l. n. 39/2023*.

Orbene, in sede conclusiva, occorre prendere atto che in così breve tempo l'ordinamento abbia assistito a colmature di una propria lacuna di segno profondamente differente. In un primo momento, invero, al di là del meritevole assoggettamento a v.i.a. e al regime giuridico degli scarichi *ex d.lgs. n. 152/2006*, le rigide condizionalità cui era subordinata l'attivazione degli impianti sono apparse per lo più una surrettizia esclusione di quest'ultima dal paniere delle possibilità. Diversamente, l'insieme delle previsioni normative da ultimo introdotte appaiono il riflesso di una decisa volontà di favorire la diffusione di questi impianti come risposta alle crisi idriche. Un tale rapido cambio di passo può in parte trovare una spiegazione nel carattere complessivamente controverso del tema. Si tratta invero di una soluzione, che, come a più riprese sottolineato, contribuisce a ridurre la vulnerabilità di un sistema territoriale all'ipotetico verificarsi di un evento siccitoso, limitando in tale ipotesi la necessità di estrazione di acqua dolce e quindi riducendo il rischio di generare un impatto negativo sui parametri qualitativi della risorsa idrica<sup>227</sup> e che, al tempo stesso, è idonea ad impattare negativamente sulla qualità dei corpi idrici nello smaltimento dei relativi residui. In tal senso, quindi, si potrebbe ritenere che si tratta di una soluzione contestualmente da promuovere e da limitare sulla base della medesima norma di principio di cui all'art. 144, co. 2, d.lgs. n. 152/2006, per cui le acque costituiscano una risorsa da tutelare e utilizzare secondo criteri di solidarietà e per cui qualsiasi relativo uso è effettuato salvaguardando le aspettative e i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale. Ebbene, alla luce di ciò, tra i diversi aspetti richiamati, appare certamente condivisibile l'espresso assoggettamento dei progetti di costruzione degli impianti ad un istituto, la v.i.a. appunto, idoneo a vagliare la compatibilità dell'opera individuando

---

<sup>227</sup> Sugli effetti sulla qualità dei corpi idrici nell'ipotesi di un fenomeno siccitoso, si cfr. *supra* par. 6.1.

il giusto bilanciamento tra il complesso di benefici e di impatti che la stessa arrecherebbe sull'insieme dei corpi idrici medesimi.

Nell'ambito di tali considerazioni conclusive, occorre infine criticamente constatare che né nel primo né nel secondo intervento normativo il legislatore abbia provveduto ad includere in qualche formula l'Autorità di bacino distrettuale nei processi sottesi all'attivazione degli impianti di desalinizzazione. Eppure, in quanto l'Autorità in questione costituisce l'organo di riferimento della pianificazione del bilancio idrico, apparirebbe quanto mai auspicabile che una tale autorità possa essere coinvolta nella valutazione dell'opportunità della realizzazione di tali opere, vista la relativa cognizione del quadro delle disponibilità e dei fabbisogni della risorsa idrica sul relativo territorio distrettuale.

#### *5.8 Rilievi critici conclusivi per una gestione proattiva del rischio siccità*

Riprendendo le conclusioni di una recente nota di ISPRA, il valore medio della disponibilità di risorsa idrica per l'ultimo trentennio 1991-2020 è diminuito complessivamente del 19% rispetto al valore di riferimento storico relativo al trentennio 1921-1950 stimato dalla Conferenza Nazionale delle Acque tenutasi nel 1971<sup>228</sup>. Ebbene, dinanzi ad un'accertata condizione di maggiore scarsità idrica non può certamente disconoscersi, come risulta dalla trattazione sviluppata all'interno di questo capitolo, che nell'ordinamento nazionale, e in parte in quello europeo, si sia assistito ad un profondo rinnovamento dell'assetto normativo in materia di risorse idriche nel senso di un adattamento dello stesso al mutamento sostanziale del contesto ambientale. Invero, a partire dagli anni '90, la decisa affermazione di un rovesciamento valoriale ha condotto all'identificazione dell'acqua come una «risorsa» di pubblico interesse, rispetto alla quale la relativa salvaguardia e tutela in senso solidaristico, sia in termini qualitativi sia quantitativi, sono divenute il perno del sistema di gestione della risorsa idrica.

Su tale sfondo di ridotta disponibilità idrica e di rinnovamento dell'ordinamento giuridico in materia, il sistema idrico nazionale si sta progressivamente confrontando con maggior frequenza con il rischio di fenomeni siccitosi, che, tuttavia, non ha tradizionalmente contribuito a comporre il mosaico delle fragilità del Paese, diversamente da altri rischi naturali, come il rischio idrogeologico e il rischio sismico. Peraltro, il fenomeno associato a tale rischio presenta delle caratteristiche strutturali di una differenza tale rispetto agli altri rischi naturali da escludere che in linea teorica si possa confidare esclusivamente nell'adattabilità dei sistemi di protezione sviluppati e maturati con riferimento a questi ultimi. Invero, i fenomeni siccitosi e i fenomeni alluvionali<sup>229</sup>, pur nella comune idoneità ad arrecare danni

---

<sup>228</sup> S. Mariani, B. Lastoria, G. Braca, M. Bussetini, R. Tropeano, F. Piva, *Nota ISPRA sulle condizioni di siccità in corso e sullo stato della risorsa idrica a livello nazionale*, 2022.

<sup>229</sup> Sul tema si cfr. l'utile analisi di comparazione dei due fenomeni: Laboratorio Ref, *Siccità e alluvioni, così diverse ma anche così simili*, Luglio 2023.

significativi alla vita umana, all'ambiente e al sistema economico complessivo, presentano una manifestazione spaziale e temporale profondamente diversa, più ampia per entrambe le dimensioni nel caso della siccità, con le dovute implicazioni in termini di gestione dell'evento e chiaramente del rischio. A titolo esemplificativo, possono essere richiamate le ricadute sull'attività di previsione del fenomeno, quale attività complessa e articolata non riducibile ad una mera rilevazione sistematica di una singola grandezza fisica che si declina nella contemplazione di un ampio novero di elementi tecnici riconducibili a due filoni di attività non mutuamente esclusive ma complementari, ovverosia il monitoraggio delle disponibilità idriche da un lato e l'analisi meteorologica dall'altro<sup>230</sup>. In sostanza, si tratterebbe di un insieme di peculiarità del fenomeno che aggravano l'amministrazione di tale rischio, che si sommano al grado di indeterminatezza previsionale alimentato dagli impatti dei mutamenti climatici sul regime delle acque.

Rispetto a ciò, dall'analisi sin qui sviluppata appaiono complessivamente notevoli i passi compiuti a livello nazionale nel senso di una dotazione e di un adattamento delle strutture e degli strumenti dinanzi all'evoluzione della portata del rischio *de quo*. Rispetto a quanto esaminato, può ad esempio richiamarsi la costituzione degli Osservatori, quali centri di riferimento per l'espletamento delle attività di previsioni del rischio, e la relativa stabilizzazione all'interno dell'assetto organizzativo distrettuale. In senso analogo si pongono gli sforzi nella dotazione, pur nelle criticità sollevate, di strumenti di programmazione degli interventi strutturali nel settore idrico che possono contribuire anche alla riduzione del rischio, nell'ambito dei quali è stata attestata una pregevole attenzione ai profili connessi alla mutevolezza dei regimi meteo-climatici. Parimenti sintomatici di una trasformazione dell'ordinamento in tal senso sono da ultimo gli interventi normativi in materia di approvvigionamento idrico alternativo, che, anche con il contributo del diritto europeo, stanno rifinendo il quadro giuridico di riferimento ai fini della diffusione di soluzioni che, se da un lato contribuiscono alla riduzione della vulnerabilità del sistema idrico rispetto a tale rischio, dall'altro non si dimostrano innocue per quanto attiene ai relativi impatti, e quindi tali per cui la chiara definizione delle coordinate giuridiche appare una preliminare operazione doverosa.

Ebbene, rispetto a questi avanzamenti sintomatici dell'integrazione nell'ordinamento dell'interesse sotteso alla riduzione del rischio siccità anche in un'ottica di adattamento ai cambiamenti climatici, permangono taluni profili critici ostativi ad una gestione proattiva del rischio pienamente efficace, che, in sede di riflessioni conclusive, occorre porre all'attenzione.

In primo luogo, sul piano strettamente organizzativo, si ritiene necessario riaffermare con convinzione il principio per cui, anche rispetto a questo settore fenomenologico, l'Autorità di bacino debba costituire l'epicentro organizzativo per una tale amministrazione del rischio. La tesi della centralità

---

<sup>230</sup> Preziosi spunti su questo tema sono sinteticamente raccolte nelle memorie presentate dal Dipartimento di protezione civile e dal CNR in occasione delle audizioni informali ai fini della conversione in legge del d.l. n. 39/2023, [qui](#) consultabili.

dell'Autorità di bacino distrettuale nella gestione proattiva del rischio siccità troverebbe fondamento non solo nel principio fissato a livello comunitario per cui il distretto idrografico deve costituire la principale unità per la gestione dei bacini idrografici<sup>231</sup>, ma anche nel fatto che il relativo disconoscimento potrebbe rimuovere i presupposti affinché una decisione protesa alla riduzione del rischio in questione non sia adottata in modo coerente con il bilancio delle disponibilità di risorse reperibili o attivabili nell'area di riferimento e dei fabbisogni per i diversi usi, rispetto al quale l'Autorità si pone a garanzia. A ben osservare, in realtà, ciò non sembra essere sfuggito al legislatore che ha a più riprese valorizzato il suo ruolo, considerato l'ampio novero di competenze così come esaminato *supra*, con particolare riferimento alle attività di pianificazione e di amministrazione puntuale nei procedimenti di rilascio dei provvedimenti concessori. Tuttavia, specialmente nell'ambito di taluni provvedimenti legislativi di più recente gestazione, siffatto principio non sembra aver trovato piena conferma, come dimostra, a titolo esemplificativo, la mancata inclusione all'interno della richiamata Cabina regia, ovvero l'esclusione di un pieno coinvolgimento nell'ambito della predisposizione di soluzioni di approvvigionamento alternativo.

In secondo luogo, preme nuovamente censurare ciò che appare un sostrato comune nella gestione del rischio in questione e del rischio idrogeologico, ovvero sia il vizio del legislatore a cedere alla tentazione della discontinuità, con interventi che, più che apparire come formule di adattamento ad un contesto sostanziale in mutamento, sono apparse alterazioni dall'utilità più che discutibile. Ciò è stato appurato non solo in relazione agli strumenti di programmazione, rispetto ai quali la relativa perpetua destrutturazione impedisce la piena affermazione di un'azione coerente in un orizzonte di medio-lungo periodo, ma anche rispetto all'assorbimento di talune funzioni a livello commissariale. Il riferimento è ad esempio alle attività di verifica e di coordinamento dell'adozione delle misure di risparmio idrico o di verifica e monitoraggio dello svolgimento dell'iter autorizzativo dei progetti di gestione degli invasi finalizzato alle operazioni di sghiaimento e sfangamento degli invasi, che, piuttosto che configurarsi come misure idonee ad offrire risposte nell'immediato ad una crisi idrica corrente, apparirebbero piuttosto ordinari interventi di riduzione del rischio rispetto ai quali il Commissario opererebbe in funzione propulsiva. Ebbene, nelle ipotesi in cui siano ravvisate, da parte del legislatore, inerzie delle autorità competenti in ordine alla realizzazione di simili interventi, apparirebbe presumibilmente preferibile una stabile allocazione di tali attività di verifica, coordinamento e monitoraggio in capo ad autorità ordinariamente coinvolte nelle dinamiche di gestione dei corpi idrici, piuttosto che un'allocazione ad un organo temporaneo preposto a conferire un'accelerazione a tali processi, che potrebbe esaurire nel breve termine il suo effetto.

C'è infine un ultimo aspetto che si ritiene utile portare all'attenzione. L'ordinamento giuridico in materia di acque, a fronte di un mutato contesto sostanziale, ha attraversato una trasformazione che ha

---

<sup>231</sup> Art. 2, punto 15, direttiva 2000/60/CE.

condotto ad un ripensamento del rapporto concessorio affinché il procedimento ad esso associato potesse collocarsi all'interno di una più ampia cornice di pianificazione maggiormente idonea ai fini di una tutela della risorsa idrica rispetto ad una frazionata attività provvedimentale. Ebbene, anche rispetto all'obiettivo che in questa sede si esplora, un tale principio si ritiene che debba trovare piena conferma, nella convinzione che un'amministrazione del rischio, adattando il ragionamento di dottrina richiamata<sup>232</sup>, debba declinarsi sia in termini di un'amministrazione sul bene sia nei termini di un'amministrazione sulle attività legate al bene medesimo, quali elementi incidenti sulla vulnerabilità e sull'esposizione del rischio medesimo, che solo attraverso uno strumento pianificatorio a livello distrettuale è possibile intercettare a pieno. A tal fine, allora, non può che auspicarsi che anche i profili attinenti specificamente al rischio siccità vengano annoverati tra gli elementi intorno a cui si esplica l'attività di pianificazione dell'Autorità di bacino distrettuale, estendendo a livello nazionale quanto virtuosamente posto in essere dalle Autorità di bacino del distretto del Po e della Regione Sicilia.

---

<sup>232</sup> Il riferimento è al già richiamato contributo di U. Pototschnig, *Vecchi e nuovi strumenti della disciplina pubblica delle acque*, cit., pp. 1021 ss.



## CAPITOLO VI - IL RISCHIO DI INCENDI BOSCHIVI

### 6.1 Considerazioni preliminari intorno alla portata del rischio di incendi boschivi

Le recrudescenti immagini rappresentanti gli incendi nei terreni boschivi e i danni arrecati al patrimonio ambientale nel corso delle più recenti stagioni estive mostrano il volto di un ulteriore settore fenomenologico che contribuisce a comporre il mosaico delle fragilità del sistema territoriale nazionale, ovvero il rischio di incendi boschivi.

Per dare sinteticamente contezza della portata del fenomeno può essere sufficiente anche limitarsi alla condivisione di taluni dati riferiti alla stagione di incendi del 2021, che, secondo le stime elaborate da EFFIS<sup>1</sup>, ha interessato una superficie del territorio nazionale particolarmente ampia, pari a circa 159.000 ettari di terreno. Ad analoghe conclusioni poteva peraltro pervenirsi a partire dai dati divulgati dal Ministero dell'Interno, in conformità ai quali, con riferimento alla medesima campagna antincendio boschivo del 2021, il numero di interventi effettuati dal Corpo nazionale dei Vigili del fuoco (C.N.VV.F.) dal 15 giugno al 30 settembre era stato pari 79.796, con la conferma di un bilancio in aumento sia rispetto all'annualità precedente che al 2017<sup>2</sup>.

Se la lente di indagine si indirizza verso l'annualità successiva, sebbene il fenomeno avesse avuto una portata complessivamente più contenuta sul piano nazionale, allargando la prospettiva all'intero territorio eurounitario si è diversamente registrata la seconda peggiore annualità per l'Unione in termini di superficie bruciata, pari a 900.000 ettari, con impatti particolarmente significativi sulla biodiversità, considerato che il 43% della superficie bruciata faceva parte dei siti Natura 2000<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> L'acronimo si riferisce a *European Forest Fire Information System*, quale sistema di informazione istituito dalla Commissione europea che offre un continuo monitoraggio dell'intero ciclo degli incendi boschivi nelle Regioni europee, medioorientali e nordafricane. Tale sistema, pur risultando parte integrante delle attività comunitarie di monitoraggio del fenomeno già dal 1998, è stato espressamente previsto dalla normativa europea con il Regolamento n. 1737/2006 della Commissione del 7 novembre 2006.

Per una ricostruzione della nascita di tale sistema e della sua evoluzione nell'ambito delle politiche europee, si rinvia a J. San, Miguel, Ayanz, E. Schulte, G. Schmuck, A. Camia, *The European Forest Fire information System in the context of environmental policies of the European Union*, in *Forest Policy and Economics*, 29, April 2013, pp. 19 - 25. Per una trattazione delle componenti principali del sistema EFFIS, si consulti J. San, Miguel, E. Ayanz, E. Schulte, G. Schmuck, A. Camia, P. Strobl, G. Liberta, C. Giovando, R. Boca, F. Sedano, P. Kempeneers, D. McInerney, C. Withmore, S. Santos de Oliveira, M. Rodrigues, T. Durrant, P. Corti, F. Oehler, L. Vilar, G. Amatulli, *Comprehensive monitoring of wildfires in Europe: the European Forest Fire Information System (EFFIS)*, in J. Tiefenbacher (a cura di), *Disaster Management*, InTech, 2011, pp. 87 ss.

<sup>2</sup> Nel corso della stagione del 2021 sono stati effettuati 24.842 interventi in più rispetto all'anno precedente e 3.461 in più rispetto al 2017. Ad ulteriore dimostrazione dell'intensità del fenomeno può richiamarsi altresì il numero di ore di volo effettuate dalla flotta aerea dei Vigili del fuoco nel corso delle operazioni di supporto aereo, che in tale stagione è stato pari a 6.261.

<sup>3</sup> J. San-Miguel-Ayanz, T. Durrant, R. Boca, P. Maianti, G. Liberta, D. Jacome Felix Oom, A. Branco, D. De Rigo, M. Suarez-Moreno, D. Ferrari, E. Roglia, N. Scionti, M. Broglia, M. Onida, A. Tistan, P. Loffler, *Forest Fires*

Si tratta di un agglomerato di dati che consente dunque di cogliere la significatività dei costi associati al fenomeno che gravano sull'intera collettività, dai costi legati al danneggiamento agli ecosistemi sino ai costi organizzativi, tecnici e finanziari relativi alle risorse impiegate nei processi di lotta attiva.

Al di là dei profili di attualità del rischio associato al fenomeno, la decisione di condurre un approfondimento settoriale intorno a quest'ultimo è dipesa anche dal fatto che, coerentemente con quanto risulta dalla letteratura scientifica di riferimento, si tratterebbe di un fenomeno in evoluzione per effetto delle nuove connotazioni dell'ambiente forestale e delle relative interazioni con il clima e la dimensione antropica<sup>4</sup>. Anche in questo caso, pertanto, l'indagine viene articolata intorno ad un'area fenomenologica che si ritiene sia suscettibile agli impatti dei cambiamenti climatici. Sul punto, è stato invero stimato che nel territorio nazionale si assisterà ad un incremento del rischio incendio superiore al 20% in tutti gli scenari climatici, con un allungamento della stagione degli incendi compreso tra i 20 e i 40 giorni e un incremento delle superfici percorse dal fuoco compreso tra il 21% e il 43%, con le dovute ricadute in termini di emissioni<sup>5</sup>.

I caratteri evolutivi del rischio in questione conducono dunque ad interrogarsi sull'adeguatezza dell'assetto regolatorio di riferimento, anche alla luce del fatto che lo stesso sia stato definito sistematicamente con la legge quadro 21 novembre 2000, n. 353, e risulta pertanto piuttosto risalente, sebbene comunque taluni profili siano stati interessati più di recente da un provvedimento di riforma, adottato dal decreto-legge 8 settembre 2021, n. 120, convertito, con modificazioni, con la legge di conversione 8 novembre 2021, n. 155, presumibilmente sotto l'impulso dei nefasti impatti della stagione di incendi di quell'annualità.

La legislazione in materia di incendi boschivi si inserisce comunque all'interno di un contesto normativo più ampio in materia forestale che ha trovato una sua sistematizzazione in tempi recenti nel d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34 (TUFF), anche se il problema di una legislazione organica adeguata e uniforme fu avvertito nell'ordinamento nazionale sin dall'epoca dell'unificazione politica del territorio italiano<sup>6</sup>. Invero, il primo assetto normativo organico avente ad oggetto le prime risposte alle esigenze

---

*in Europe, Middle East and North Africa 2022*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023, doi:10.2760/871593, JRC135226.

<sup>4</sup> Sul tema si veda G. Bovio, M. Marchetti, L. Tonarelli, M. Salis, G. Vacchiano, R. Lovreglio, D. Ascoli, *Gli incendi boschivi stanno cambiando: cambiamo le strategie per governarli*, in *Forest@, Journal of Silviculture and Forest Ecology*, 2017, 14(1), pp. 202 - 205. In merito si cfr. altresì l'utile rapporto *'Un Paese che brucia. Cambiamenti climatici e incendi boschivi in Italia'*, curato da GREENPEACE e dalla Società Italiana di Selvicoltura ed Ecologia Forestale (SISEF).

<sup>5</sup> Così D. Spano, V. Mereu, V. Bacciu, S. Marras, A. Trabucco, M. Adinolf, G. Barbato, F. Bosello, M. Breil, M. V. Chiriaco, G. Coppini, A. Essenfelder, G. Galluccio, T. Lovato, S. Marzi, S. Masina, P. Mercogliano, J. Mysiak, S. Noce, J. Pal, A. Reder, G. Rianna, A. Rizzo, M. Santini, E. Sini, A. Staccione, V. Villani, M. Zavatarelli, *Analisi del rischio. I cambiamenti climatici in Italia*, 2020, pp. 71 ss. DOI: 10.25424/CMCC/ANALISI\_DEL\_RISCHIO, che peraltro osservano come l'aumento dell'area bruciata comporterà altresì un incremento delle emissioni (CO<sub>2</sub> e particolato) dovute alla combustione del materiale vegetale con inevitabili ricadute negative sulla qualità dell'aria e sulla salute umana a scala locale.

<sup>6</sup> A. M. Sandulli, *Boschi (dir. amm.)*, in *Enciclopedia del diritto*, V, 1959, pp. 618.

idrogeologiche e forestali risale alla fine del XIX secolo, con l'approvazione della l. 20 giugno 1877, n. 3917<sup>7</sup>, alla quale seguirono, dopo una serie di interventi di riforma successivi<sup>8</sup>, il r.d. 30 dicembre 1923 n. 3267 e il relativo regolamento r.d. 16 maggio 1926, n. 1126<sup>9</sup>, sulla base dei quali, per il tramite di una disciplina vincolistica, veniva valorizzata in particolare la natura delle foreste come bene strumentale alla difesa idrogeologica<sup>10</sup>.

Più in generale, comunque, alla base degli interventi che hanno progressivamente plasmato l'ordinamento giuridico in materia forestale si poneva l'esigenza di mediare le diverse e plurime funzioni dei beni forestali al fine di assicurare il miglior temperamento tra interessi pubblici prevalenti e interessi privati<sup>11</sup>. Il bene alla base del settore del rischio *de quo* è difatti contraddistinto da quel carattere di multifunzionalità, così come riconosciuto dal Giudice delle leggi<sup>12</sup>, tale per cui sul medesimo insistono congiuntamente interessi di ordine economico-produttivo e istanze di tutela dell'ambiente, nelle molteplici declinazioni della difesa idrogeologica, della tutela del paesaggio, della protezione dei profili strettamente naturalistici, etc.<sup>13</sup>. Ebbene, il richiamato TUFF si sarebbe inserito nel solco di questa tradizione ricercando un punto di equilibrio tra i diversi interessi insistenti sul medesimo bene, pur mantenendo saldo il principio per cui il patrimonio forestale nazionale costituisca un bene di rilevante

---

<sup>7</sup> Così A. Crosetti, *Note sulla politica legislativa forestale italiana tra '800 e '900: luci e ombre*, in *Rivista di storia del diritto italiano*, 2012, vol. LXXXV, pp. 168 ss. Intorno all'incidenza di tale provvedimento legislativo sull'estensione delle superfici di foresta si vedano in particolare le riflessioni critiche di A. Mura, *Profilo storico della legislazione sulle foreste e sui territori montani*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, pp. 1179.

<sup>8</sup> Per una breve ricognizione degli stessi cfr. A. M. Sandulli, *Boschi (dir. amm.)*, cit., pp. 619.

<sup>9</sup> Per una disamina del dibattito dottrinale inserito nel periodo compreso tra l'approvazione della l. n. 3917/1877 e del r.d. n. 3267/1923, si cfr. F. Roggero, *Alle origini del diritto forestale italiano*, Torino, Giappichelli, 2022, pp. 9 ss.

<sup>10</sup> Così N. Ferrucci, A. Crosetti, *Il bene forestale come bene di protezione*, in A. Crosetti, N. Ferrucci, *Manuale di diritto forestale*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 444.

<sup>11</sup> A. Crosetti, *Beni forestali, ambiente, territorio e paesaggio nel nuovo T.U.F.*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2019, fasc. n. 2, pp. 113 ss.

<sup>12</sup> Corte costituzionale sentenza n. 105/2008.

<sup>13</sup> Sul punto, più di recente A. Crosetti (*Paesaggio, ambiente e gestione forestale sostenibile*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2022, fasc. n. 6, pp. 463 ss.) ha ricordato opportunamente che i beni forestali siano venuti progressivamente a connotarsi di valenze plurime e trasversali a diverse politiche in ragione del riconoscimento degli stessi come un sistema ecologico complesso che è tale da comportare un insieme di valori e conoscenze oltremodo diversificate, multilivello e multidisciplinari e, quindi, tali da richiedere attenzioni e approcci giuridici differenziati. Il tema delle plurime valenze e funzionalità dei beni forestali e la relativa rilevanza sotto il profilo pubblicistico ha comunque interessato la scienza giuridica da diverso tempo, per cui si cfr. *ex multis*: A. Abrami, *La funzione del bosco: appunti sulla rilevanza del diritto forestale*, in *Riv. dir. agr.*, 1983, I, pp. 201 ss.; A. Crosetti, *Boschi e foreste*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, Treccani, 1988; A. Fioritto, *Foreste e boschi*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo - Diritto amministrativo speciale*, IV, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 3229 ss.; N. Ferrucci, *Il bene forestale come bene ambientale e paesaggistico*, in A. Crosetti, N. Ferrucci (a cura di), *Manuale di diritto forestale e ambientale*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 562 ss.; P. Maddalena, *Il bosco e l'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, n. 5, pp. 635 ss.; A. Crosetti, *La tutela dei beni forestali*, in R. Ferrara, M.A. Sandulli (a cura di), *Trattati di diritto dell'ambiente*, vol. III, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 641 ss.; A. Di Sciascio, *Boschi e foreste, vincolo idrogeologico e forestale*, in P. Dell'Anno, E. Picozza (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, III, Padova, CEDAM, 2015, pp. 545 ss.

interesse pubblico da tutelare e valorizzare per la stabilità e il benessere delle generazioni presenti e future<sup>14</sup>.

Sullo sfondo di tali premesse, seguendo la medesima impostazione metodologica impiegata con riferimento alle altre tipologie di rischio, la lente di indagine è prioritariamente indirizzata verso la dimensione organizzativa interessata dal fenomeno. A tal fine viene proposta una ricostruzione, nel paragrafo che segue, dei caratteri fondamentali dell'impianto costruito dalla legge quadro n. 353/2000, insieme ad un approfondimento del controverso assorbimento del Corpo Forestale dello Stato (C.F.S.) nell'Arma dei Carabinieri, disposto con il d.lgs. 19 agosto 2016, n. 177, e il relativo processo di adeguamento, nel proposito di interrogarsi intorno all'incidenza della riforma medesima sull'assetto organizzativo di riferimento dell'amministrazione del rischio in questione e all'impatto del d.l. n. 120/2021 sulla distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni definita dalla legge quadro del 2000. Al di là dei profili organizzativi, l'indagine prosegue con un approfondimento intorno ai profili giuridici relativi alle diverse attività poste in essere nell'amministrazione del rischio e dell'eventuale verificarsi dell'evento. A tal fine, viene in primo luogo offerta una disamina dello strumento di pianificazione regionale previsto dalla legge quadro, tenendo conto degli aspetti attinenti alle valutazioni ambientali cui il piano può essere sottoposto e all'integrazione dello strumento con le altre pianificazioni settoriali che interessano la materia. Oltre a ciò, viene altresì sviluppato un approfondimento intorno alla disciplina e ai profili di maggiore criticità relativi alle soluzioni operative e agli strumenti attivati nelle diverse fasi del governo della fattispecie, quali la previsione, la prevenzione e la lotta attiva, ponendo particolare attenzione agli interventi di prevenzione selvicolturale nella mitigazione del rischio medesimo. Da ultimo, la riflessione verrà indirizzata intorno alla disciplina del regime vincolistico dei soprassuoli percorsi dal

---

<sup>14</sup> Così l'art. 1, co. 1, del d.lgs. n. 34/2018. Tra gli autori che hanno valutato positivamente l'intervento normativo, si ricorda: A. Crosetti, *Paesaggio, ambiente e gestione forestale sostenibile*, cit., che sottolinea come il testo unico si sia inserito in modo coerente e adeguato nel solco della tradizione normativa e degli approdi della giurisprudenza costituzionale, interpretando il concetto di tutela del bene forestale come insieme di tutte le prescrizioni, misure e interventi volti a garantire al bene quelle condizioni di salvaguardia necessarie al soddisfacimento degli interessi della collettività e dei privati; G.M. Flick, M. Flick, *Elogio della foresta. Dalla selva oscura alla tutela costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2020, pp. 37 ss., che hanno riconosciuto al TUFF il merito di aver individuato un punto di equilibrio tra le molteplici funzionalità ed interessi che insistono sul bene idoneo ad assicurare una gestione dinamica dello stesso e di aver strutturato un efficace coordinamento tra centro e periferia nelle funzioni legate alla gestione del medesimo bene; N. Ferrucci, *La trama giuridica della sostenibilità nel paradigma del bosco*, in *Diritto agroalimentare*, 2022, n. 3, pp. 475, che osserva come nel provvedimento normativo gli interessi economici legati al bosco si incontrino con quelli inerenti alla protezione dell'ambiente in un punto di fusione sublimato e rafforzato dall'incentivazione economica, che stimola, agevola e compensa l'adozione di forme di esercizio dell'attività selvicolturale ecocompatibili. Per conclusioni diametralmente opposte, si v. il commento di P. Maddalena, *Una legge contro le foreste e per di più palesemente incostituzionale*, in *Apollinea*, Gennaio-Febbraio, 2018, pp. 26-27 e di A. Abrami, *La nuova legislazione forestale nel decreto 3 aprile 2018, n. 34*, in *Rivista di diritto agrario*, 2018, n. 1, pp. 101 ss., che sul punto ritiene che la novella abbia rappresentato un'evidente inversione di tendenza, avendo azzerato, sostanzialmente, le conquiste di natura ambientale, e che la novella sia stata strutturata senza tenere debitamente in considerazione la rinnovata distribuzione di competenze tra Stato e Regioni così come risultante dalla l. cost. n. 3/2021.

fuoco, nel proposito di individuare i profili ermeneutici maggiormente problematici della norma e le ricadute del d.l. n. 120/2021 sulla disciplina.

#### 6.2 *L'assetto organizzativo del governo degli incendi boschivi: l'impianto della legge n. 353/2000*

Come parzialmente anticipato in sede di considerazioni preliminari, l'architettura organizzativa relativa all'amministrazione degli incendi boschivi è stata costruita sistematicamente con la legge quadro n. 353/2000, che ha superato, anche a seguito del monito del Giudice delle leggi, il frastagliato quadro normativo previgente<sup>15</sup>. In conformità alle relative disposizioni, la maggior parte delle attività in materia sono poste in essere dalle Regioni, coerentemente con la significativa eterogeneità dei territori regionali in termini di condizioni climatiche e di effettiva esposizione al rischio nella stagione di riferimento.

In tale assetto, lo strumento con cui vengono programmati gli interventi è il '*Piano regionale di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi*', per mezzo del quale l'ente regionale determina in particolare la mappatura del rischio, le azioni di previsione e prevenzione, i mezzi e le procedure operative di intervento di lotta attiva<sup>16</sup>. Lo strumento e le ulteriori attività di prevenzione dell'ente regionale sono oggetto di approfondimento all'interno dei paragrafi successivi, ma si ritiene opportuno un simile richiamo alla luce delle previsioni di cui all'art. 3, co. 4, della legge quadro, che prefigurano l'ipotesi di un intervento sostitutivo che, in quanto tale, può incidere sull'ordinario assetto di competenze. La norma, difatti, dispone che in caso di inadempienza delle Regioni intervenga il Ministro delegato per il coordinamento della protezione civile, predisponendo le attività di emergenza per lo spegnimento degli incendi boschivi, tenendo conto delle strutture operative delle province, dei comuni e delle comunità montane. L'attivazione di tale intervento sostitutivo, seppur inserito all'interno di un articolo riservato alla disciplina dell'attività regionale di pianificazione<sup>17</sup>, sembra presupporre non un'inadempienza legata all'approvazione del piano in sé, bensì un'inerzia legata alla mancata mobilitazione degli interventi finalizzati allo spegnimento del fuoco. Ad ogni modo, in tale ipotesi, come risulta dalle linee guida governative sulla cui base sono adottati i piani regionali<sup>18</sup>, l'organo responsabile del coordinamento delle

---

<sup>15</sup> Cfr. Corte cost. sentenza del 19 maggio 1995, n. 157. Con tale pronuncia il Giudice delle leggi aveva avvertito la necessità «di richiamare all'attenzione del legislatore come il problema della lotta agli incendi, per la molteplicità di riferimenti normativi, per la pluralità e convergenza di competenze e, soprattutto, per la gravità dell'interesse sotteso» esigesse un riordino legislativo in grado di porre «a sistema le svariate attribuzioni oggi esistenti, secondo un disegno organico e coordinato non limitato ad un rapporto evento-intervento, bensì comprensivo di prevenzione, di repressione dei comportamenti colposi e dolosi, di ripristino dei luoghi, di coinvolgimento della collettività, sul modello di quanto realizzato in tema di difesa del suolo attraverso la legge 18 maggio 1989, n. 183».

<sup>16</sup> Cfr. art. 3, co. 3, l. n. 353/2000.

<sup>17</sup> L'art. 3 l. n. 353/2000 è rubricato '*Piano regionale di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi*'.

<sup>18</sup> Si tratta delle '*Linee guida relative ai piani regionali per la programmazione delle attività di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi*', adottate con D.M. 20 dicembre 2001.

risorse umane e dei mezzi disponibili sul territorio in caso di incendio va individuato nell'Ufficio territoriale di governo<sup>19</sup>.

Mantenendo il ragionamento sui profili organizzativi, il nucleo operativo di coordinamento delle attività di lotta attiva è la sala operativa unificata permanente (SOUP), che, ai sensi dell'art. 7, co. 3, l. n. 353/2000, ciascuna Regione è tenuta ad istituire, secondo variabili modelli organizzativi discrezionalmente individuati. A titolo esemplificativo, nel caso della Regione Abruzzo<sup>20</sup> le funzioni della SOUP sono svolte, nella stagione di riferimento, dalla Sala Operativa Regionale (SOR), che è incardinata nell'ambito dell'agenzia regionale di protezione civile; nel caso della Regione Sardegna, la SOUP opera all'interno della Direzione Generale della protezione civile, che è istituita presso la Presidenza della Regione<sup>21</sup>. Indipendentemente dalla variabilità organizzativa regionale, si tratta di una struttura deputata ad assicurare il coordinamento e il collegamento con gli organi statali e locali e con le altre strutture operative competenti, garantendo una continuativa operatività nei periodi a rischio di incendio. Spetta pertanto alla sala operativa la gestione e il coordinamento di tutte le fasi che compongono l'attività di lotta attiva dell'incendio, dalla segnalazione alla chiusura dell'evento<sup>22</sup>, con responsabilità che si estendono anche con riferimento alle attività connesse al concorso della flotta aerea statale<sup>23</sup>.

Considerata la delicatezza delle funzioni esercitate dalla struttura, non sorprende dunque che il Presidente del Consiglio dei Ministri sia intervenuto con una direttiva del 12 giugno 2020 *ex art.* 15 d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1, al fine di uniformare il livello minimo di conoscenze richieste al personale delle SOUP. Con tale direttiva sono state quindi definite indicazioni uniformi per la formazione del personale, pur demandando alle amministrazioni regionali l'applicazione delle disposizioni, compatibilmente con i propri modelli di intervento definiti dai rispettivi piani regionali. Le esigenze di flessibilità, derivanti dalla particolare funzione esercitata dalla struttura, non consentono tuttavia all'ente regionale di disporre in merito alle turnazioni del personale della sala operativa in deroga alle previsioni dei contratti collettivi nazionali. Come evidenziato dal Giudice delle Leggi, difatti, simili previsioni, disciplinando orari e

---

<sup>19</sup> Tali indicazioni sono contenute nel punto 22 delle linee guida, nel quale viene altresì precisato che tale operazione di coordinamento venga effettuata avvalendosi del C.N.VV.F.(e, prima del d.lgs. n. 177/2016, anche del C.F.S.), previa specifica pianificazione d'emergenza predisposta, per quanto possibile, secondo i criteri generali e le linee di indirizzo riportate nel medesimo documento. Sfugge comunque la ragione per cui tali indicazioni di dettaglio rispetto alle previsioni di cui all'art. 3, co. 4, della legge quadro siano state inserite all'interno di tali linee guida e presentate, sotto la voce '*Intervento sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni inadempienti*', come uno dei punti che dovrebbero costituire gli elementi costitutivi del piano regionale.

<sup>20</sup> Art. 8, co. 7, l. r. 20 Novembre 2019, n. 46.

<sup>21</sup> Art. 2, co. 3, lett. b, l. r. 9 Marzo 2020, n. 9.

<sup>22</sup> La competenza in capo agli enti regionali in materia risulta peraltro coerente con le disposizioni del Codice di Protezione civile, per cui tra le funzioni regionali viene annoverato, ai sensi dell'art. 11, co. 1, lett. m), d.lgs. n. 1/2018, lo spegnimento degli incendi boschivi, fatte salve le competenze statali definite dalla l. n. 353/2000 e dal d.lgs. 19 agosto 2016, n. 177.

<sup>23</sup> Invero, la SOUP costituisce la struttura responsabile della gestione dei rapporti con il Centro operativo aereo unificato (COAU).

turnazioni del personale contrattualizzato, incidono su una materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato, violando l'art. 117, co. 2, lett. l), Cost.<sup>24</sup>.

Da tale panoramica descrizione, si evince dunque che la titolarità delle principali funzioni in materia di governo degli incendi boschivi spetta agli enti regionali<sup>25</sup>, ma le amministrazioni statali non rimangono tuttavia esenti da responsabilità, in particolare con riferimento alle attività di lotta attiva, come dimostra il fatto che il coordinamento delle attività aeree di spegnimento tramite la flotta aerea antincendio statale sia svolto dal capo al Dipartimento di protezione civile, tramite il COAU<sup>26</sup>.

Negli anni successivi all'emanazione della legge quadro, il raggio di azione delle amministrazioni statali è stato progressivamente esteso, non rimanendo così limitato alle sole fasi relative alla gestione dell'evento. Con il d.l. 31 maggio 2005, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 26 luglio 2005, n. 152, è stata attribuita al Presidente del Consiglio dei Ministri la funzione di individuare i tempi di svolgimento delle attività di lotta attiva agli incendi boschivi al fine di porre in essere le dovute azioni di carattere preventivo<sup>27</sup>. In ossequio a tali disposizioni, il contenuto dei comunicati della Presidenza del Consiglio dei Ministri pubblicati non si limita tuttavia ad una mera indicazione del perimetro temporale della campagna antincendio boschivo per l'anno di riferimento, contenendo anche una serie di raccomandazioni tecniche finalizzate a individuare una linea di indirizzo unitaria nelle risposte organizzative e operative che le amministrazioni competenti saranno tenute a porre in essere.

Oltre a tali raccomandazioni, ad un'analoghi finalità sono diretti i documenti condivisi dal Tavolo tecnico interistituzionale nel settore antincendio boschivo, istituito con decreto del Capo del Dipartimento di protezione civile del 10 aprile 2018, n. 1551, a seguito della stagione del 2017. Si tratta di una struttura di raccordo la cui istituzione va senza dubbio salutata favorevolmente, configurandosi come la sede per un dialogo tra le amministrazioni regionali, le componenti statali e gli enti locali tramite una rappresentanza dei Comuni, finalizzato tra l'altro alla condivisione del patrimonio informativo e alla standardizzazione della formazione del personale e delle procedure<sup>28</sup>. A tali strutture si somma altresì un'articolazione interna della Commissione nazionale per la previsione e la prevenzione dei grandi rischi,

---

<sup>24</sup> Corte cost., sentenza del 22 novembre 2012, n. 256.

<sup>25</sup> Ai sensi dell'art. 5, co. 2, l. n. 353/2000, spetta altresì alle Regioni la cura di attività formative e, in specie, l'organizzazione di corsi di carattere tecnico e pratico per la preparazione di soggetti nelle attività di previsione, prevenzione e lotta attiva.

<sup>26</sup> Cfr. art. 7, co. 2, l. n. 353/2000. Come anticipato *supra*, in presenza di un incendio boschivo, le attività di lotta attiva si sviluppano dunque a partire da una continua e costante dialettica tra tale struttura e le SOUP.

<sup>27</sup> Cfr. art. 1, co. 1, d.l. n. 90/2005.

<sup>28</sup> Tra i documenti prodotti dal Tavolo tecnico si ricorda, a titolo esemplificativo, il documento «*Informazione alla popolazione sugli scenari di rischio incendi boschivi e relative norme di comportamento*» e il documento «*Definizione, funzioni, formazione e qualificazione della direzione delle operazioni di spegnimento degli incendi boschivi*».

quale struttura nella quale, come visto, trova composizione il policentrismo dei Centri di Competenza del Servizio Nazionale di Protezione civile e, più in generale, il pluralismo della comunità scientifica<sup>29</sup>.

Ebbene, pur mantenendo inalterato l'assetto delle competenze definito dalla legge quadro, l'insieme degli interventi del legislatore richiamati ha così ampliato il novero delle strutture di raccordo preposte all'individuazione di linee di indirizzo unitarie nella diversificata regolamentazione regionale.

A comporre l'architettura organizzativa del governo degli incendi boschivi contribuiscono altresì le ulteriori amministrazioni statali, quale il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco (C.N.VV.F.), specialmente a seguito del d.lgs. n. 177/2016, attraverso cui il Corpo forestale dello Stato è stato assorbito nell'Arma dei Carabinieri e le relative competenze in materia di lotta attiva sono state attribuite al C.N.VV.F.<sup>30</sup>. Il contributo che tali amministrazioni apportano in termini operativi, sia relativamente alla gestione del rischio, sia agli interventi di lotta attiva, rende tali amministrazioni un pilastro fondamentale dell'intero impianto organizzativo, integrando le strutture e i mezzi a disposizione degli enti regionali sulla base di accordi di programma stipulati tra le amministrazioni. Alla novella del 2016, attraverso cui il Corpo forestale dello Stato è stato assorbito nell'Arma dei Carabinieri, considerata l'incidenza di tale riforma sull'assetto complessivo e il contenzioso da quest'ultima scaturito, non possono che essere riservate attente riflessioni, che saranno più approfonditamente sviluppate *infra*.

Sintetizzando quanto esaminato sinora, dunque, secondo l'impianto definito dalla legge quadro la titolarità delle attività di previsione, prevenzione e lotta attiva è rimessa alle Regioni, mentre spettano allo Stato, che opera per mezzo delle differenti amministrazioni richiamate, le funzioni finalizzate ad assicurare l'unitaria individuazione dei lineamenti generali dell'azione regionale e ad intervenire sussidiariamente in caso di necessità, concorrendo alle azioni di lotta attiva agli incendi boschivi. Nel caso della definizione di una linea di indirizzo unitaria, il titolo di legittimazione che giustifica siffatte competenze può ravvisarsi nel modello organizzativo definito dallo stesso Codice di protezione civile, le cui disposizioni costituiscono principi fondamentali della materia<sup>31</sup>. Dal momento che i profili relativi al governo degli incendi boschivi sin qui richiamati possono qualificarsi anche come attività di protezione civile<sup>32</sup>, tale specie di attribuzioni costituisce espressione delle funzioni di indirizzo riconosciute dal Codice medesimo al Presidente del Consiglio dei ministri<sup>33</sup> e al Dipartimento della Protezione civile<sup>34</sup>.

---

<sup>29</sup> Nello specifico, in conformità all'art. 2, co. 1, del decreto del Ministro per la Protezione Civile e le Politiche del mare dell'8 febbraio 2023, la Commissione si articola in otto settori inerenti alle diverse tipologie di rischio, tra cui figura il settore relativo al rischio da incendi boschivi e da deficit idrico.

<sup>30</sup> Cfr. art. 9 d.lgs. n. 177/2016.

<sup>31</sup> Art. 1, co. 3, del d.lgs. n. 1/2018.

<sup>32</sup> Dal combinato disposto dell'art. 2, co. 1, e dall'art. 16, co. 1, del Codice di protezione civile, si evince difatti che le attività di protezione civile, ovvero sia la previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi, nonché la gestione delle emergenze e il loro superamento, si esplicano, tra le diverse tipologie di rischi, anche con riferimento agli incendi boschivi.

<sup>33</sup> Art. 5, co. 2, del d.lgs. n. 1/2018.

<sup>34</sup> Art. 8, co. 1, lett. a), del d.lgs. n. 1/2018.



Per quanto attiene all'azione integrativa dello Stato al verificarsi dell'evento incendiario, la titolarità di detta funzione troverebbe invece fondamento nel principio di sussidiarietà cui l'intero Servizio Nazionale di protezione civile è ispirato, anche alla luce della dotazione di mezzi aerei ulteriori a disposizione e della presenza di amministrazioni specializzate nella realizzazione delle operazioni di spegnimento, quali il C.N.VV.F. e, prima del d.lgs. n. 177/2016, anche del Corpo forestale dello Stato.

#### 6.2.1 *Le ricadute organizzative del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 177, sul sistema A.I.B.*

Le norme introdotte con il d.lgs. n. 177/2016 risultano di particolare interesse ai fini della presente indagine, avendo avuto una ricaduta significativa sull'assetto organizzativo relativo al rischio *de quo*. Con tale intervento normativo si è invero provveduto alla soppressione di un'amministrazione pluriscolare specializzata nella difesa del patrimonio agroforestale nazionale<sup>35</sup>, cui in precedenza erano attribuite funzioni di rilievo inerti *inter alia* all'espletamento di servizi di ordine e sicurezza pubblica, nonché di controllo del territorio<sup>36</sup>.

La novella in esame, che di certo non costituisce il primo caso di scioglimento di un corpo di polizia nazionale nella storia d'Italia<sup>37</sup>, si inserisce nell'ambito di una più ampia riforma, attraverso cui il legislatore aveva delegato il Governo, tramite la l. 7 agosto 2015, n. 124, a predisporre una riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. In specie, ai sensi dell'art. 8, co. 1, lett. a), della legge, l'obiettivo del legislatore era di semplificare la struttura delle Forze di polizia in ragione della sussistenza di notevoli aree di sovrapposizione di competenze tra amministrazioni, in parte derivanti dalla permanenza nell'ordinamento di un modello pluralista delle Forze di polizia, che, comunque, con la riforma non è venuto meno<sup>38</sup>.

Nel quadro di tale obiettivo, il d.lgs. n. 177/2016 e il suo correttivo, il d.lgs. 12 dicembre 2017, n. 228, al di là dell'assorbimento del Corpo Forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri, hanno

---

<sup>35</sup> La data di fondazione del Corpo forestale dello Stato si riconduce alle regie lettere patenti di Carlo Alberto del 1° dicembre del 1833, con le quali veniva approvato un nuovo regolamento concernente l'amministrazione dei boschi. Per un'attenta ricostruzione dell'evoluzione storica dell'amministrazione si veda C. Cantelmo, *Corpo forestale dello Stato*, in *Digesto*, 1989, pp. 195-198. Per una disamina dei profili attinenti al rapporto del Corpo forestale dello Stato con gli enti regionali si consulti G. Saporito, *Corpo forestale dello Stato*, in *Enciclopedia giuridica*, IX, Roma, 1988, pp. 1 e M. Pizzi, *Corpo forestale dello Stato*, in *Enciclopedia giuridica*, IX, Roma, 2007, pp. 1.

<sup>36</sup> Le attribuzioni del Corpo Forestale dello Stato erano definite dalla l. 6 febbraio 2004, n. 36.

<sup>37</sup> Per una sintesi dei provvedimenti con cui è stato disposto lo scioglimento dei corpi di polizia nazionale, cfr. F. Bassetta, *Nota a sent. C. Cost. 10 luglio 2019 n. 170*, in *Il Foro italiano*, 2019, fasc. 12, pt. 1, pp. 3841.

<sup>38</sup> Come osservato da V. Torano, *Il riordinamento delle forze di polizia e la dissoluzione del Corpo forestale dello Stato. A margine del parere del Consiglio di Stato del 12 maggio 2016*, in *Nuove autonomie*, 2017, fasc. 1, pp. 217, la *ratio* del pluralismo delle forze di polizia è tradizionalmente ricondotta alla necessità di assicurare un frazionamento delle funzioni di sicurezza pubblica e di repressione dei reati e la dispersione del potere coattivo, ovvero ad esigenze di efficienza e specializzazione dei compiti

razionalizzato l'assetto complessivo, intervenendo principalmente su tre aspetti<sup>39</sup>: l'individuazione dei compiti dei comparti di specialità della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e del Corpo della guardia di finanza, nell'intento di contenere le diseconomie funzionali derivanti da eccessive sovrapposizioni<sup>40</sup>; la disciplina dei presidi di polizia e dei servizi navali e aerei<sup>41</sup>; la gestione associata dei servizi strumentali delle Forze di polizia, con l'introduzione di processi di centralizzazione degli acquisti di beni e servizi<sup>42</sup>.

Questa è dunque la cornice entro la quale si inserisce lo scioglimento del Corpo forestale dello Stato. Entrando nel merito del provvedimento, con l'assorbimento nell'Arma dei Carabinieri<sup>43</sup> sono state trasferite a quest'ultima amministrazione le funzioni svolte dal Corpo secondo le disposizioni precedentemente vigenti<sup>44</sup>. Nell'ambito del medesimo contesto riformatore, il legislatore delegato ha ragionevolmente ristrutturato altresì l'assetto organizzativo dell'Arma dei carabinieri con riferimento specifico a tale ambito materiale, istituendo, in particolare, un'apposita organizzazione forestale, ambientale e agroalimentare per l'espletamento di attività di elevata specializzazione in materia di tutela dell'ambiente, del territorio e delle acque e nel campo della sicurezza e dei controlli nel settore agroalimentare. A comporre quest'ultima organizzazione sono attualmente il Comando unità per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare (CUFAA) e i comandi, retti da generali di divisione o di brigata, che esercitano le funzioni di direzione, coordinamento e controllo dei reparti dipendenti<sup>45</sup>.

In merito al trasferimento delle dotazioni organiche in conseguenza della redistribuzione delle funzioni in precedenza esercitate dall'amministrazione forestale, la procedura è stata impostata secondo una logica di volontarietà della scelta del personale, specialmente in ragione della variazione, nei casi di transito nell'Arma dei Carabinieri, dallo *status* civile a militare. Nella necessità di un bilanciamento tra la volontarietà della scelta e le esigenze connesse al mantenimento di un adeguato livello di presidio territoriale, la norma da un lato aveva introdotto dei meccanismi finalizzati ad indirizzare il trasferimento verso le amministrazioni titolari di nuove competenze, dall'altro aveva inserito delle disposizioni volte a limitare la flessibilità nella richiesta di assegnazione ad un'amministrazione statale differente rispetto a quella indicata con provvedimento del Capo del Corpo forestale dello Stato<sup>46</sup>.

Sebbene la riforma fosse stata promossa dal Consiglio di Stato, nell'ambito del rilascio del parere richiesto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri sullo schema del decreto legislativo<sup>47</sup>, la stessa non è

---

<sup>39</sup> Per un puntuale commento della novella, si veda L. Carbonara, *La riorganizzazione delle forze di polizia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2016, fasc. 6, pp. 711-721.

<sup>40</sup> Art. 2 d.lgs. n. 177/2016.

<sup>41</sup> Art. 3 e 4 d.lgs. n. 177/2016.

<sup>42</sup> Art. 5 d.lgs. n. 177/2016.

<sup>43</sup> Per la dovuta chiarezza, si precisa che tale intervento non ha interessato le Regioni e le Province autonome a statuto speciale.

<sup>44</sup> La puntuale enumerazione delle funzioni trasferite all'Arma è disposta dall'art. 7, co. 2, d.lgs. n. 177/2016.

<sup>45</sup> Cfr. Art. 174-*bis* d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66.

<sup>46</sup> L. Carbonara, *La riorganizzazione delle forze di polizia*, cit., pp. 718.

<sup>47</sup> Consiglio di Stato, sez. I, parere del 12 maggio 2016, n. 1183.

rimasta esente da successive critiche sul fronte dottrinale<sup>48</sup> e da problematiche connesse, in primo luogo, alla richiamata variazione di *status* del personale transitato nella Forza di polizia ad ordinamento militare. Invero, a partire dalle impugnazioni dei provvedimenti del Capo del Corpo forestale dello Stato concernenti l'individuazione delle unità di personale da assegnare all'Arma dei Carabinieri, il T.A.R. Abruzzo, sez. Pescara<sup>49</sup>, il T.A.R. Veneto<sup>50</sup> e il T.A.R. Molise<sup>51</sup>, con ordinanza collegiale, hanno sollevato dinnanzi al Giudice delle leggi questioni di legittimità costituzionale relative ad alcuni articoli del d.lgs. n. 177/2016, censurando, in particolare, le disposizioni concernenti l'assorbimento del C.F.S. nell'Arma dei carabinieri e il trasferimento del relativo personale in questa e in altre amministrazioni.

In merito alle questioni sollevate, la Corte ha in primo luogo ritenuto non fondata la censura relativa alla presunta violazione da parte dell'art. 8, co. 1, lett. a), l. n. 124/2015 degli art. 76 e 77, co. 1, Cost. per aver conferito al Governo una delega *'in bianco'* con riferimento alla possibilità di assorbire il C.F.S. nell'ordinamento militare, che, essendo in controtendenza rispetto alle linee evolutive dell'ordinamento, avrebbe richiesto una puntuale definizione di principi e criteri direttivi. Su tale aspetto, la Corte ha invero ritenuto che la dicitura «in altra Forza di polizia» contenuta nella delega fosse sufficiente ad individuare la stessa anche nell'Arma dei Carabinieri, richiamando peraltro, nella ricostruzione della volontà del legislatore delegante, i lavori preparatori<sup>52</sup>.

Relativamente alla soluzione predisposta dal legislatore delegato, la Corte, in linea con le posizioni del Consiglio di Stato, ha ritenuto non sproporzionata la scelta di assorbire il C.F.S. nell'Arma in ragione di plurime motivazioni. Tra di esse, il Giudice delle leggi ha in particolare ritenuto appropriata la soluzione alla luce della sussistenza di elementi che accomunano le due amministrazioni e, nello specifico, nella comune diffusione capillare sul territorio nazionale, comprese le zone rurali, diversamente dalla Polizia di Stato che risulta prevalentemente dislocata nel territorio urbano. Peraltro, non è altresì apparso irrilevante, sotto il profilo funzionale, che l'Arma avesse potenziato nel corso del tempo il livello di specializzazione delle proprie strutture nei settori relativi alla tutela dell'ambiente e agroalimentare. In questi termini, la Corte sembra dunque interpretare a pieno la tendenza ad una nuova valorizzazione

---

<sup>48</sup> In particolare, in A. Abrami, *La soppressione del Corpo Forestale dello Stato e le ragioni del bilancio*, in *Rivista di diritto agrario*, 2016, 1/1, pp. 120-122, l'A. osserva che i vantaggi in termini di tutela dell'ambiente derivanti dalla conservazione e del potenziamento della struttura forestale sarebbero stati comunque superiori rispetto al peso per il bilancio pubblico che il mantenimento di tale amministrazione avrebbe potuto implicare.

<sup>49</sup> T.A.R. Abruzzo, sez. Pescara, ord. 16 agosto 2017, n. 235.

<sup>50</sup> T.A.R. Veneto, sez. I, ord. 22 febbraio 2018, n. 210.

<sup>51</sup> T.A.R. Molise, sez. I ord. 7 dicembre 2018, n. 690.

<sup>52</sup> Come osservato da G. Canale, *L'assorbimento del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri: un ulteriore passo avanti verso la tesi della differenziazione funzionale della condizione militare?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2019, 4, pp. 2026, il richiamo ai lavori preparatori da parte del giudice costituzionale, che sovente presenta numerosi profili critici, in questo caso non è stato espressione di un atteggiamento particolarmente indulgente volto a colmare i principi e i criteri direttivi della legge delega, bensì è piuttosto apparso come un'operazione finalizzata ad un doveroso scrutinio ermeneutico degli effettivi contenuti della legge delega.

dell'ordinamento militare ad opera dell'opinione pubblica<sup>53</sup>, promossa non solo in ragione dell'elevata specializzazione maturata da tali amministrazioni, ma anche della sentita necessità di affidare alle forze armate la tutela di boschi e foreste, quali beni, che, nella loro multifunzionalità, lungi dal presentare esclusivamente un carattere patrimoniale, sono espressione, sotto il profilo ambientale, di un valore primario e assoluto<sup>54</sup>.

In merito alla variazione di *status* giuridico del personale, da civile a militare, il Giudice delle leggi non ha negato la sussistenza di doveri ed obblighi ulteriori, tra cui la limitazione di prerogative riconosciute al personale dell'ordinamento civile. Tuttavia, in ragione dell'assenza di un meccanismo coercitivo nella regolamentazione del passaggio di *status*, la Corte ha ritenuto corretto e non implausibile il bilanciamento del legislatore tra l'esigenza di efficientare le funzioni relative alla tutela dell'ambiente, la salvaguardia delle posizioni lavorative e un migliore impiego delle risorse economiche.

Con riferimento a tale riordino, sono stati peraltro promossi ricorsi dinnanzi al Comitato europeo dei diritti sociali del Consiglio d'Europa e alla Corte EDU, che, con proprie decisioni, sono pervenuti a conclusioni in parte differenti. Nel primo caso l'ente, con decisione adottata il 3 luglio 2019, ha riconosciuto la violazione dell'art. 5 e dell'art. 6, par. 1, della Carta Sociale Europea ad opera di tale intervento di riordino. Occorre tuttavia precisare che il giudice costituzionale non ha finora riconosciuto carattere vincolante alle pronunce dell'ente, pur non negandone la relativa autorevolezza<sup>55</sup>. Nel caso della Corte EDU<sup>56</sup>, l'organo ha ritenuto cessata la materia del contendere e congrua l'offerta di euro 1000 a ciascun ricorrente, formulata dallo Stato italiano, avendo ravvisato la violazione dell'art. 11 CEDU solo fino alla pubblicazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 120/2018<sup>57</sup>, con cui era stata dichiarata costituzionalmente illegittimo l'art. 1475 c.o.m.<sup>58</sup>.

Al di là dei rilievi relativi alla variazione dello *status* del personale, la sentenza della Corte costituzionale ha contribuito a chiarire in diversi passaggi la *ratio* ispiratrice dell'intervento di riordino, che non va ricondotta a mere esigenze erariali connesse a ragioni di finanza pubblica. Piuttosto, seguendo le argomentazioni della Corte, l'obiettivo ultimo risiedeva nel miglioramento delle attività preposte alla tutela dell'ambiente a partire dal perfezionamento delle sinergie funzionali, in modo tale da eliminare sovrapposizioni e duplicazioni di competenza e da efficientare l'azione amministrativa, coerentemente

---

<sup>53</sup> *Ibidem*, pp. 2027.

<sup>54</sup> Corte cost., sentenza n. 105/2008. In merito a tale aspetto, si vedano altresì le argomentazioni di V. Torano, *Il riordinamento delle forze di polizia e la dissoluzione del Corpo forestale dello Stato. A margine del parere del Consiglio di Stato del 12 maggio 2016*, cit., pp. 242 ss.

<sup>55</sup> Corte cost. sentenza n. 120/2018.

<sup>56</sup> Si tratta della decisione del 22 aprile 2021 della Corte EDU relativa al ricorso 19979/17, Cantoni et. al. c. Italie.

<sup>57</sup> Per un'analisi dello stato dell'arte intorno alla libertà sindacale delle Forze di polizia ad ordinamento militare a partire da tale pronuncia della Corte EDU, cfr. A. Preteroti, S. Cairolì, *La libertà sindacale dei militari, oggi*, in *Federalismi*, 2021, fasc. n. 22, pp. 222-247.

<sup>58</sup> La norma disponeva che «I militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali».

con il principio di buon andamento *ex art. 97 Cost.* A partire dalle argomentazioni avallate dalla Corte, che appaiono del tutto ragionevoli e, peraltro, coerenti con le suggestioni dell'autorevole dottrina richiamata *supra*<sup>59</sup>, occorre allora comprendere se, in merito alla materia interessata da questa indagine, al trasferimento di competenze abbia seguito un opportuno adeguamento organizzativo.

Mentre all'Arma è stata trasferita, oltre alla quasi totalità delle attribuzioni precedentemente esercitate dal C.F.S.<sup>60</sup>, la competenza in materia di prevenzione e repressione delle violazioni in materia di incendi boschivi<sup>61</sup> e di monitoraggio del territorio con particolare riferimento alla raccolta, elaborazione, archiviazione e diffusione dei dati relativi alle aree percorse dal fuoco<sup>62</sup>, il Corpo nazionale dei vigili del fuoco è divenuto titolare delle funzioni concernenti la lotta attiva contro gli incendi boschivi e il relativo spegnimento con mezzi aerei. Nello specifico, ai sensi dell'art. 9, co. 1, d.lgs. n. 177/2016 e coerentemente con le disposizioni di cui all'art. 7, co. 3, l. n. 353 n. 2000, sono state attribuite al Corpo nazionale dei vigili del fuoco le competenze relative a: i) il concorso con le Regioni nel contrasto degli incendi boschivi con l'ausilio di mezzi da terra e aerei; ii) il coordinamento delle operazioni di spegnimento, d'intesa con le Regioni, anche per quanto concerne l'impiego dei gruppi di volontariato antincendi; iii) la partecipazione alle strutture di coordinamento nazionali e regionali.

Se le attribuzioni delle amministrazioni statali in materia di incendi boschivi sono state dunque profondamente interessate da tale ristrutturazione, l'assetto definito dalla legge quadro n. 353/2000 è rimasto invariato nella parte in cui riconosce nell'ente regionale il soggetto istituzionale prevalentemente responsabile della lotta attiva agli incendi boschivi, come peraltro espressamente puntualizzato dal d.lgs. n. 228/2017<sup>63</sup>. Gli enti regionali hanno tuttavia dovuto adeguare gli accordi di programma *ex art. 7, co. 3, lett. a), l. n. 353/2000*, sulla cui base si avvalevano, nell'espletamento di tale attività, delle risorse, dei mezzi e del personale sia del C.F.S. che del C.N.VV.F.. A tal fine è stato utilmente sottoscritto un accordo-quadro nell'ambito della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni e le Province

---

<sup>59</sup> In particolare, il riferimento è alle elaborazioni dottrinali richiamate nel par. 3.1 del Cap. III.

<sup>60</sup> Per dovuta chiarezza, si precisa che non tutte le funzioni precedentemente svolte dal C.F.S. sono state trasferite all'Arma. Alcune di queste sono state attribuite alla Polizia di Stato (art. 10, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 177/2016), al Corpo della guardia di finanza (art. 10, co. 1, lett. b), d.lgs. n. 177/2016) e al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (art. 11 d.lgs. n. 177/2016).

<sup>61</sup> Art. 7, co. 2, lett. g), d.lgs. n. 177/2016.

<sup>62</sup> Art. 7, co. 2, lett. p), d.lgs. n. 177/2016.

<sup>63</sup> Con l'art. 6, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 228/2017, all'art. 9, co. 1, d.lgs. n. 177/2016, dopo le parole «all'articolo 7, co. 1», è stata aggiunta la seguente dicitura: «ferme restando le attribuzioni delle Regioni e degli enti locali».

Per quel che è in questa sede di interesse, il decreto correttivo, con riferimento alle attività di cui all'art. 9, co. 1, d.lgs. n. 177/2016, ha inoltre specificato che le competenze di cui alla lett. a) e b) siano svolte sulla base di accordi di programma con le Regioni. Sempre all'interno dello stesso articolo è stata altresì attribuita al C.N.VV.F. l'ulteriore funzione, ora indicata alla lett. *c-bis*, di esprimere per la parte di competenza i pareri di cui all'art. 8 l. n. 353/2000.

Infine, ai sensi dell'art. 4 del decreto correttivo, è stata inclusa, tra le funzioni dell'Arma dei carabinieri, la definizione, tramite protocollo di intesa con il C.N.VV.F., delle operazioni di spegnimento a terra degli incendi boschivi nelle aree di cui all'articolo 7, comma 2, lettera i), svolte dalle unità specialistiche dell'Arma dei carabinieri, fermo restando le attribuzioni del C.N.VV.F. *ex art. 9, co. 1 e 2* (Cfr. Art. 7, co. 2, lett. z), d.lgs. n. 177/2016).

autonome di Trento e Bolzano così da definire i criteri generali, i principi direttivi e le modalità di collaborazione tra il C.N.VV.F. e le Regioni, offrendo una cornice di riferimento per tali strumenti pattizi. Come osservato dalla Corte dei Conti<sup>64</sup>, all'interno di tale cornice sono stati sottoscritti quindici atti convenzionali, anche da Regioni che, in materia A.I.B., non avevano accordi stipulati con il C.N.VV.F.F.

Nella fase di attuazione della riforma, il punto maggiormente problematico va ricondotto certamente al ritardo nell'istituzione del servizio A.I.B. nel C.N.VV.F.. Nonostante, secondo l'art. 9, co. 2, d.lgs. n. 177/2016, il decreto attuativo del Ministro dell'interno dovesse essere adottato entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della novella, quest'ultimo è stato adottato dopo circa un anno e mezzo. Il decreto, coerentemente con le sopracitate disposizioni, ha disciplinato l'istituzione e l'organizzazione del servizio A.I.B. sia a livello centrale che territoriale. Nel primo caso il servizio è stato incardinato nel Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile del Ministero, con l'istituzione della direzione centrale per l'emergenza, il soccorso tecnico e l'antincendio boschivo e della direzione centrale per le risorse logistiche e strumentali. A livello territoriale l'organizzazione è invece articolata su base regionale, per cui, all'interno di ogni direzione regionale viene istituito l'ufficio servizio A.I.B.<sup>65</sup>. L'assenza di simili componenti organizzative non può che aver avuto un certo peso nella transizione operativa conseguente la riforma, condizionando, a partire dalle incertezze e dalle difficoltà interpretative indotte, l'efficienza della risposta alla stagione del 2017 e del 2018<sup>66</sup>.

A tale ritardo si è affiancato peraltro un trasferimento dell'organico nell'amministrazione del C.N.VV.F., la cui adeguatezza, rispetto alla necessità di mantenere i precedenti livelli di presidio territoriale, appare discutibile. Tale constatazione deriva non solo dal mero dato numerico, per cui solo il 5,1% del personale del C.F.S. è transitato in tale amministrazione, ma anche da una riflessione che attiene ai profili funzionali relativi alla figura del Direttore delle Operazioni di Spegnimento (DOS). Per meglio comprendere, è necessario fare un passo indietro e richiamare l'accordo quadro del 16 Aprile 2008 sottoscritto dal C.F.S. e dal Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile, per mezzo del quale, al fine di migliorare lo svolgimento delle funzioni esercitate dai due Corpi di cui le Regioni possono avvalersi, venivano definiti i rispettivi ambiti di intervento. In specie, nel caso di incendi caratterizzati da soprassuoli forestali dove sono prevalenti la salvaguardia di valori vegetazionali,

---

<sup>64</sup> Come osservato dalla Corte dei Conti nella relazione «L'assorbimento del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri», pp. 91, approvata con la deliberazione della Corte dei Conti del 26 luglio 2021, n. 12/2021/G, all'interno di tale cornice sono stati sottoscritti quindici atti convenzionali, anche da Regioni che, in materia A.I.B., non avevano accordi stipulati con il C.N.VV.F.F.

<sup>65</sup> In ossequio all'art. 9, co. 2, d.lgs. n. 177/2016, il decreto 12 gennaio 2018 è stato adottato di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze. Oltre a disporre l'istituzione e l'organizzazione del servizio A.I.B. nelle sue articolazioni centrali e territoriali, il decreto ha altresì disciplinato l'attività di coordinamento dei nuclei operativi speciali e dei centri operativi A.I.B. trasferita al C.N.VV.F. e la riorganizzazione del servizio aereo del Corpo medesimo.

<sup>66</sup> Cfr. la relazione della Corte dei Conti avente ad oggetto «L'assorbimento del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri», pp. 116.

ambientali e paesaggistici, era il personale del C.F.S., tramite la figura del DOS, ad assumere la direzione e il coordinamento delle operazioni di contrasto a terra. Diversamente, nel caso di incendi in zone di interfaccia, nei quali assume fondamentale importanza il contrasto a situazioni di rischio elevato per la popolazione, la direzione e il coordinamento delle operazioni era rimesso al personale del C.N.VV.F.<sup>67</sup>. Chiaramente, si trattava di un accordo quadro che lasciava ferma la possibilità per gli enti regionali di recepirlo adattandolo al proprio modello organizzativo, impiegando per l'espletamento di tali funzioni il proprio personale e avvalendosi di tale *expertise*, secondo le disposizioni della legge quadro, solo eventualmente. Ciò non impedisce tuttavia di constatare come il *know how* relativo all'esercizio della funzione di DOS fosse prevalentemente concentrato nell'amministrazione forestale e che, con la riforma, considerata la limitata mole di personale trasferita nel C.N.VV.F., risieda ora nell'Arma dei Carabinieri, pur essendo priva della titolarità delle funzioni concernenti la lotta attiva.

In tale contesto, va dunque salutata con favore l'adozione della direttiva del 10 gennaio 2020 del PCM *ex art.* 15 d.lgs. n. 1/2018, attraverso cui è stata individuata una linea di indirizzo unitaria relativa alla definizione, alle funzioni, alla formazione e alla qualificazione della direzione delle operazioni di spegnimento degli incendi boschivi. A partire da una simile linea comune, potrebbero dunque prefigurarsi i presupposti per una formazione, nell'ambito dell'amministrazione regionale, di una figura essenziale nei processi di lotta attiva con un livello di preparazione uniforme nel territorio nazionale, che contribuisca al superamento delle criticità emerse dalla dispersione dei DOS per effetto della riforma.

In sintesi, il processo di adeguamento organizzativo al riordinamento disposto dal d.lgs. n. 177/2016 non è stato di certo inappuntabile. Tra i ritardi nell'emanazione del soprarichiamato decreto del 16 gennaio 2018 e il mancato allineamento tra dotazioni organiche e necessità funzionali, i profili di criticità non sembrano essere mancati. I più recenti interventi palesano un quadro ancora in divenire, e, per alcuni aspetti, sembrano muoversi nella direzione prefigurata dal giudice costituzionale, per la quale ad un'eliminazione di sovrapposizioni e duplicazioni di competenze dovrebbe, in linea teorica, seguire un miglioramento dell'azione amministrativa e, in specie, degli interventi a tutela dell'ambiente, del territorio e della sicurezza agroalimentare.

#### 6.2.2 *Il rafforzamento delle funzioni di indirizzo e di monitoraggio delle amministrazioni statali in materia di incendi boschivi*

---

<sup>67</sup> Nelle ipotesi di incendi boschivi che, per estensione e/o pericolosità, presentavano i caratteri sia della prima che della seconda tipologia, la direzione degli interventi era rimessa ad un'azione coordinata del DOS del C.F.S. e del Responsabile delle Operazioni di Soccorso (ROS) del C.N.VV.F.

Le disposizioni introdotte con il d.l. n. 120/2021, convertito con modificazioni dalla l. n. 155/2021, sebbene non abbiano alterato l'assetto organizzativo e di competenze costruito dalla l. n. 353/2000, sono intervenute su alcune prerogative delle amministrazioni statali di cui è opportuno tenere conto.

In primo luogo, vanno richiamate le previsioni di cui all'art. 1 del decreto-legge in forza delle quali è stata attribuita al Dipartimento di protezione civile una nuova funzione di programmazione. In specie, ai sensi del comma 1, è stata trasferita al Dipartimento la competenza ad effettuare una ricognizione e una valutazione, con cadenza triennale, delle capacità operative nelle diverse fasi di contrasto agli incendi boschivi, con particolare riferimento alle esigenze di potenziamento dei mezzi aerei<sup>68</sup>. Siffatta operazione di ricognizione e valutazione costituisce la base conoscitiva per l'approvazione di un apposito piano, *i.e.* il *Piano nazionale di coordinamento per l'aggiornamento tecnologico e l'accrescimento della capacità operativa nelle azioni di previsione, prevenzione e lotta attiva*<sup>69</sup>, da approvare con d.P.C.M. di concerto con i Ministri interessati, previa intesa in sede di Conferenza Unificata<sup>70</sup>. In attuazione del Piano in parola, al fine di potenziare la capacità di risposta operativa nelle attività aeree di lotta attiva, con direttiva *ex art.* 15 d.lgs. n. 1/2018<sup>71</sup> sono altresì definiti gli indirizzi e le procedure operative e di coordinamento finalizzate ad agevolare l'integrazione nel dispositivo operativo nazionale degli aeroporti nazionali, delle aviosuperfici, delle elisuperfici e delle idrosuperfici<sup>72</sup>. Un tale riesame dell'approvvigionamento a disposizione al fine di verificarne l'adeguatezza rispetto all'evoluzione tecnologica e al mutamento del fenomeno per effetto dei cambiamenti climatici non può che apparire ragionevole e la sua previsione essere salutata con favore.

---

<sup>68</sup> In specie, ai sensi dell'art. 1, co. 1, d.l. n. 120/2021, oggetto di tale ricognizione e valutazione sono: a) le tecnologie, anche satellitari, idonee all'integrazione dei sistemi previsionali, nonché di sorveglianza, monitoraggio e rilevamento dell'ambiente, che possono essere utilmente impiegati per il miglioramento degli strumenti di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi, in particolare per il bollettino di suscettività all'innescio degli incendi boschivi emanato dal Dipartimento di Protezione Civile; b) le esigenze di potenziamento di mezzi aerei ad ala fissa e rotante e del connesso impiego di mezzi aerei a pilotaggio remoto; b-*bis*) le esigenze di potenziamento delle strutture di aviosuperfici, elisuperfici e idrosuperfici, ivi incluse misure di semplificazione del sistema autorizzativo per consentirne l'adeguato funzionamento, ivi comprese le strutture direttamente correlate, quali distributori di carburanti, hangar e officine, piste di decollo e atterraggio, impianti idrici incluse le vasche di raccolta dell'acqua, fatte salve le procedure di prevenzione degli incendi previste dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 1° agosto 2011, n. 151; c) le esigenze di potenziamento delle flotte aeree delle Regioni e delle infrastrutture a loro supporto, di mezzi terrestri, attrezzature, strumentazioni e dispositivi di protezione individuale, ai fini del consolidamento e rafforzamento della capacità di lotta attiva da parte del C.N.VV.F.F, delle Regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e del volontariato organizzato di protezione civile qualificato per le predette attività di lotta attiva; d) le esigenze di formazione del personale addetto alle attività contro gli incendi boschivi, comprese le attività di messa in salvo degli animali coinvolti.

<sup>69</sup> Il piano, come la ricognizione e la valutazione, viene approvato con cadenza triennale, ma può essere aggiornato annualmente a seguito delle eventuali modifiche ai relativi stanziamenti.

<sup>70</sup> Ai sensi dell'art. 1, co. 3, d.l. n. 120/2021, il d.p.c.m. in parola viene approvato di concerto con il Ministro dell'interno, della difesa, dell'economia e delle finanze, per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, per il Sud e la coesione territoriale, della transizione ecologica, dell'università e della ricerca, delle politiche agricole alimentari e forestali e per gli affari regionali e le autonomie.

<sup>71</sup> La direttiva è elaborata sulla base della proposta tecnica condivisa tra il Dipartimento di protezione civile, il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e il Ministero dell'interno.

<sup>72</sup> Cfr. art. 1, co. 4-*bis*, d.l. n. 120/2021.



Al di là dell'introduzione di suddetta funzione programmatoria ulteriore, il decreto, nell'ambito del medesimo articolo, prevede l'istituzione, tramite decreto del Capo del Dipartimento di protezione civile, di un nuovo organismo, il c.d. Comitato tecnico, di cui il Dipartimento medesimo può avvalersi per le già richiamate attività di ricognizione e valutazione. Orbene, si tratta di una struttura che coniuga diverse componenti. Da un lato, vi è una compagine che si compone di rappresentanti delle amministrazioni statali interessate<sup>73</sup> e, su designazione della Conferenza unificata, degli enti territoriali. Dall'altro, il Comitato si compone di una *expertise* tecnica, con rappresentanti dei centri di competenza *ex art.* 21 d.lgs. n. 1/2018<sup>74</sup> e del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente, e di associazioni di categoria<sup>75</sup>, enti no profit<sup>76</sup> e altre associazioni che dispongano comunque di conoscenze utili a tali attività<sup>77</sup>.

Una lettura *ictu oculi* circa la composizione del Comitato potrebbe condurre a constatare una sotto-rappresentanza degli enti regionali rispetto alle competenze di cui gli stessi sono titolari nel governo del fenomeno. A ben osservare, tuttavia, le attribuzioni di tale organismo sembrano prevalentemente confacenti, nel quadro della distribuzione delle competenze sinora delineato, alle prerogative statali di indirizzo e di coordinamento. Risulta possibile constatare ciò sia rispetto al contributo che il Comitato offre nelle attività *ex art.* 1, co. 1, d.l. n. 120/2021, che si riferiscono prevalentemente all'approvvigionamento aereo, sia alla funzione di valutazione non vincolante della pianificazione regionale rispetto agli obiettivi di prevenzione<sup>78</sup>.

In merito al Comitato, occorre da ultimo porre all'attenzione che la struttura, sia con riferimento alla composizione sia alle funzioni, sembra presentare una fisionomia profondamente analoga a quella del Tavolo tecnico interistituzionale per il monitoraggio del settore antincendio boschivo e la proposizione di soluzioni operative<sup>79</sup>, di cui peraltro il Dipartimento può avvalersi per l'istituzione dello stesso Comitato.

---

<sup>73</sup> In particolare, le disposizioni si riferiscono al Ministero dell'interno, della difesa, delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, dell'economia e delle finanze, della transizione ecologica, delle politiche agricole, alimentari e forestali e della cultura, del Dipartimento per la trasformazione digitale e del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

<sup>74</sup> Si tratta dei centri di competenza individuati nell'ambito della comunità scientifica che, ai sensi dell'art. 21 d.lgs. n. 1/2018, possono essere integrati nelle attività di protezione civile. Siffatti centri sono stati individuati con decreto del Capo Dipartimento del 24 luglio 2013, così come integrato dai decreti del 14 aprile 2014, del 26 maggio 2016 e del 19 giugno 2018. Tra i centri di competenza di cui il Comitato tecnico potrebbe avvalersi, coerentemente con le attività da questi svolte, rientrerebbero ad esempio l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) e l'Istituto di metodologie per l'analisi ambientali del CNR (IMAA).

<sup>75</sup> La norma si riferisce nello specifico al Consiglio dell'Ordine nazionale dei dottori agronomi e dei dottori forestali e al Consiglio nazionale dell'Ordine dei geologi.

<sup>76</sup> Chiaramente si intende enti no profit impegnati nell'attività di protezione civile e antincendio boschivo iscritti nel Registro unico nazionale del Terzo settore.

<sup>77</sup> In specie, viene fatto riferimento alle associazioni con finalità di protezione degli animali che hanno sottoscritto un protocollo d'intesa con il Dipartimento della protezione civile e alle organizzazioni di rappresentanza delle imprese agricole.

<sup>78</sup> Cfr. art. 4, co. 1, d.l. n. 120/2021.

<sup>79</sup> Il tavolo tecnico interistituzionale è stato istituito con decreto del Capo del Dipartimento della protezione civile del 10 aprile 2018.

Mantenendo la lettura critica della novella nell'orbita dei profili organizzativi, occorre altresì richiamare gli articoli successivi del decreto-legge attraverso cui sono state introdotte disposizioni concernenti il personale del C.N.VV.F. e i mezzi operativi a disposizione. Segnatamente, ai sensi dell'art. 1-*bis*, è stato ridotto, in deroga alle previsioni di cui all'art. 12 d.lgs. 13 ottobre 2005, n. 217<sup>80</sup>, a cinque settimane il corso di formazione per l'accesso al ruolo dei capi squadra e capi reparto del C.N.VV.F., per un numero di posti corrispondenti a quelli vacanti al 31 dicembre 2019. Sempre in merito al personale del C.N.VV.F., al fianco di tale misura, con l'art. 1-*ter* è stata prorogata fino al 31 gennaio 2022 la validità della graduatoria del concorso pubblico a duecentocinquanta posti nella qualifica di vigile del fuoco, approvata con d.m. del 14 novembre 2018, n. 237. Relativamente all'incremento dei mezzi e delle attrezzature per il rafforzamento della capacità operativa delle componenti statali nelle attività di prevenzione e lotta attiva, è stata destinata una somma pari ad euro 40 milioni<sup>81</sup>. A ben vedere, le misure in esame sembrano pertanto rispondere all'avvertita esigenza di adeguare le risorse umane e materiali, nel senso di un rafforzamento delle stesse, all'incremento, per le amministrazioni statali richiamate, delle funzioni inerenti al governo di tale fenomeno.

Da ultimo, il legislatore è intervenuto anche sulla distribuzione delle competenze nella gestione del catasto dei soprassuoli percorsi dal fuoco, la cui titolarità è riconosciuta dalla l. n. 353/2000 ai Comuni<sup>82</sup>. A fronte presumibilmente di un'inadempienza diffusa<sup>83</sup>, con il d.l. n. 120/2021 sono state, benché tardivamente, meglio specificate le competenze in merito del CUFAA alla luce del trasferimento di tale funzione ai sensi dell'art. 7, co. 2, lett. p), d.lgs. n. 177/2016, è stata demandata alle Regioni la definizione, con legge regionale, di misure per l'attivazione di interventi sostitutivi in caso di inerzia dei Comuni nell'espletamento delle funzioni *ex* art. 10, co. 2, l. n. 353/2000 ed è stata introdotta la possibilità per i Comuni di avvalersi, per l'assolvimento di tale compito, del supporto tecnico predisposto dalle strutture organizzative della Regione e dagli altri soggetti competenti operanti nel relativo ambito territoriale<sup>84</sup>.

---

<sup>80</sup> Ai sensi dell'art. 12, co. 1, d.lgs. n. 217/2005, l'accesso alla qualifica di capo squadra avviene, nel limite dei posti disponibile al 31 dicembre di ogni anno, mediante concorso per titoli e superamento di un corso di formazione professionale dalla durata non inferiore a tre mesi ed è riservato al personale che, alla suddetta data, rivesta la qualifica di vigile del fuoco coordinatore.

<sup>81</sup> L'ammontare delle risorse in parola viene ripartito nella misura di euro 33,3 milioni per le esigenze del Ministero dell'Interno, di euro 2,1 milioni per le esigenze del Ministero della difesa e di euro 4,6 milioni per le esigenze del CUFAA dell'Arma dei Carabinieri. Ai sensi del co. 3 del presente articolo, il monitoraggio delle attività di acquisizione di tali mezzi è rimesso al Dipartimento di protezione civile, anche al fine di assicurare un coordinamento con le attività previste dal Piano nazionale di cui all'art. 1.

<sup>82</sup> Cfr. art. 10, co. 2, l. n. 353/2000.

<sup>83</sup> In merito all'inadempienza dei Comuni sull'obbligo di aggiornamento del catasto dei soprassuoli percorsi dal fuoco non risulta siano disponibili dati ufficiali. Dal dossier *'Incendi & Desertificazione'* di Europa Verde, elaborato sulla base dei dati dell'Arma dei Carabinieri, ovvero dal comunicato dell'associazione Lav, qui reperibile, risulta comunque che l'inadempienza delle amministrazioni comunali sul punto sia particolarmente diffusa.

<sup>84</sup> Si è ritenuto più adeguato riservare la trattazione nel dettaglio di tali modifiche nel paragrafo dedicato alle misure relative alla fase post incendio. Pertanto, su ciò, si veda *infra* par. n. 6.7.

Come anticipato *supra*, con tale novella sono state dunque preservate in capo alle Regioni le funzioni concernenti il governo del fenomeno, ma alla luce dell'analisi delle nuove previsioni, non può che constatarsi come le funzioni delle amministrazioni statali di coordinamento e di indirizzo, nonché di contribuzione sussidiaria nella gestione degli incendi boschivi, siano state con questa riforma rafforzate, insieme alle risorse umane e materiali a ciò finalizzate.

### 6.3 Il Piano di previsione, prevenzione e lotta attiva degli incendi boschivi ex art. 3 l. n. 353/2000

Lo strumento attraverso cui le amministrazioni regionali pianificano gli elementi funzionali alla realizzazione delle attività relative alle diverse fasi di gestione del fenomeno è il '*Piano regionale di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi*', che viene adottato dalle Regioni sulla base di linee guida adottate con il D.M. 20 dicembre 2001<sup>85</sup> e annualmente revisionato. Occorre tuttavia osservare che in tali linee guida, in merito al contenuto, sono individuati elementi ulteriori rispetto agli elementi che risultano dalla legge quadro<sup>86</sup>. In assenza di un esplicito obbligo di uniformità del piano regionale rispetto alle linee guida governative si presuppone che il contenuto minimo della pianificazione regionale vada individuato nelle prescrizioni contenute nell'art. 3, co. 3, della legge quadro e non negli elementi definiti da tali linee guida, anche se le indicazioni contenute in queste ultime appaiono ambivalenti<sup>87</sup>.

Con riferimento al procedimento di revisione annuale del piano A.I.B., il d.l. n. 120/2021 ha introdotto nuove previsioni di cui è opportuno tenere conto. In specie, ai sensi dell'art. 1, co. 3, del

---

<sup>85</sup> Secondo le disposizioni dell'art. 3, co. 1, l. n. 353/2000, tali linee guida dovevano essere deliberate «dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delegato per il coordinamento della protezione civile, che si avvale, per quanto di rispettiva competenza, del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri, di seguito denominato "Dipartimento", del Corpo forestale dello Stato e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 Agosto 1997, n. 281»

<sup>86</sup> In specie, ai sensi dell'art. 3, co. 3, l. n. 353/2000, il piano individua: a) le cause determinanti ed i fattori predisponenti l'incendio; b) le aree percorse dal fuoco nell'anno precedente, rappresentate con apposita cartografia; c) le aree a rischio di incendio boschivo rappresentate con apposita cartografia tematica aggiornata, con l'indicazione delle tipologie di vegetazione prevalenti; c-*bis*) le aree trattate con la tecnica del fuoco prescritto, come definita all'articolo 4, comma 2-*bis*; d) i periodi a rischio di incendio boschivo, con l'indicazione dei dati anemologici e dell'esposizione ai venti; e) gli indici di pericolosità fissati su base quantitativa e sinottica; f) le azioni e gli inadempimenti agli obblighi, che possono determinare anche solo potenzialmente l'innescio di incendio nelle aree e nei periodi a rischio di incendio boschivo di cui alle lettere c) e d) nonché di incendi in zone di interfaccia urbano, rurale; g) gli interventi per la previsione e la prevenzione degli incendi boschivi anche attraverso sistemi di monitoraggio satellitare; h) la consistenza e la localizzazione dei mezzi, degli strumenti e delle risorse umane nonché le procedure per la lotta attiva contro gli incendi boschivi; i) la consistenza e la localizzazione delle vie di accesso e dei tracciati spartifuoco nonché di adeguate fonti di approvvigionamento idrico; l) le operazioni silvicolture di pulizia e manutenzione del bosco, con facoltà di previsione di interventi sostitutivi del proprietario inadempiente in particolare nelle aree a più elevato rischio anche di incendi in zone di interfaccia urbano, rurale; m) le esigenze formative e la relativa programmazione; n) le attività informative; o) la previsione economico, finanziaria delle attività previste nel piano stesso.

<sup>87</sup> Invero, nelle premesse di tale decreto ministeriale, da un lato si precisa che la *ratio* delle medesime sia quella di «suggerire un'architettura generale» del piano, dall'altro viene puntualizzato che le Regioni possano autonomamente predisporre i relativi piani «mantenendone i contenuti o ampliandoli e/o dettagliandoli maggiormente».

decreto-legge, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie è tenuto a convocare, entro il 30 aprile di ciascun anno, la Conferenza unificata per un confronto sullo stato di aggiornamento dei piani A.I.B. e sui connessi adempimenti dei Comuni. Oltre a siffatto confronto, la novella ha introdotto l'obbligo di trasmissione della revisione annuale dei piani A.I.B. al Comitato tecnico, entro trenta giorni dalla relativa approvazione. Sulla base della lettura sinottica del provvedimento, il Comitato tecnico rilascia un parere non vincolante al fine di un più efficace conseguimento degli obiettivi di prevenzione, esprimendosi *inter alia* sugli interventi e le opere di prevenzione, sulle convenzioni che le Regioni e le Province autonome stipulano con il C.N.VV.F. e sull'impiego del volontariato organizzato di protezione civile specificamente qualificato. Come si evince dalle disposizioni contenute nel co. 1-*bis* del medesimo art. 4, in sede di successiva revisione, l'adeguamento dei piani A.I.B. ai pareri espressi dal Comitato tecnico rimane comunque una possibilità rimessa alla scelta discrezionale dell'amministrazione regionale. L'introduzione di simili disposizioni palesa nuovamente quale sia stata la direzione seguita dal legislatore, avendo lo stesso risposto alle avvertite esigenze di un rafforzamento a livello centrale dei processi di monitoraggio e coordinamento nel contrasto al fenomeno degli incendi boschivi, pur lasciando inalterate le competenze regionali in materia.

Dal momento che il piano A.I.B., a livello contenutistico, individua, tra gli elementi, gli interventi finalizzati alla mitigazione del rischio e considerato che questi ultimi possono comunque potenzialmente avere un'incidenza sull'ambiente forestale, appare opportuno comprendere in questa sede se il piano in parola sia assoggettabile ad una valutazione ambientale strategica (VAS). Sul punto, è utile richiamare il parere del 30 giugno 2020, n. 1233, espresso dalla I sezione del Consiglio di Stato a seguito di un ricorso presentato per l'annullamento del Piano Specifico di Prevenzione A.I.B. adottato dalla Regione Toscana. La sezione, modulando temporalmente gli effetti della propria decisione, ha accolto il ricorso, ma, per quel che in questa sede interessa, ha ritenuto infondata la censura relativa alla mancata sottoposizione a VAS del piano, pur riconoscendo la sussistenza di plurimi elementi di contraddittorietà nella disciplina di riferimento. Da un lato, difatti, ai sensi dell'art. 6 d.lgs. n. 152/2006, oggetto della VAS sono i piani elaborati *ex multis* con riferimento ai settori agricoli e forestali che definiscono il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o comunque la realizzazione dei progetti elencati negli allegati II, II-bis, III e IV del d.lgs. n. 152/2006<sup>88</sup>, e i piani per i quali si ritiene necessaria una valutazione di incidenza *ex* art. 5 DPR 8 settembre 1997, n. 357, in considerazione dei possibili impatti sulle finalità di conservazione dei siti designati come zone di protezione speciale (ZPS) e siti di importanza comunitaria (SIC)<sup>89</sup>. Dall'altro, la medesima norma esclude da siffatta valutazione «i piani di gestione forestale o gli strumenti equivalenti, riferiti ad un ambito aziendale o sovraziendale di livello locale, redatti secondo i criteri della gestione forestale sostenibile e approvati dalle Regioni o dagli

---

<sup>88</sup> Art. 6, co. 2, let. a), d.lgs. n. 152/2006.

<sup>89</sup> Art. 6, co. 2, let. b), d.lgs. n. 152/2006.

organismi dalle stesse individuati», tra i quali il Piano specifico di prevenzione A.I.B. verrebbe annoverato, secondo le valutazioni della parte resistente, condivise dal collegio<sup>90</sup>.

Occorre tuttavia precisare che il Piano specifico di prevenzione A.I.B. costituisce uno strumento di pianificazione differente rispetto al piano A.I.B. *ex art. 3 l. n. 353/2000*. Invero, si tratta di un piano previsto dall'ordinamento forestale della Regione Toscana, che, riferito ad un arco temporale di dieci anni, individua, nelle specifiche aree definite dal piano A.I.B., gli interventi colturali straordinari per il miglioramento degli assetti vegetazionali degli ambienti naturali e forestali, nonché le opere e gli impianti destinati alla prevenzione ed estinzione degli incendi e alla loro localizzazione<sup>91</sup>. Ebbene, il piano A.I.B. non si distinguerebbe esclusivamente dal piano specifico di prevenzione A.I.B., ma anche dai Piani di Gestione Forestale, trattandosi di strumenti dalla fisionomia strutturale e dall'estensione dell'area territoriale cui si riferiscono differente<sup>92</sup>. Una tale differenza escluderebbe, dunque, a parere di chi scrive, che il piano A.I.B. possa essere ricondotto alla fattispecie derogatoria di cui all'art. 6, co. 4, lett. c-*bis*), d.lgs. n. 152/2006.

Appurato ciò, allora, al fine di comprendere se il Piano A.I.B. debba essere assoggettato a VAS occorre articolare il ragionamento lungo le due ipotesi di cui all'art. 1, co. 2, lett. a) e b) d.lgs. n. 152/2006.

Nella prima ipotesi, l'assoggettabilità a VAS del Piano A.I.B. dipenderebbe dall'altra condizione individuata dalla norma, ovvero sia che il piano relativo al settore di interesse definisca il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o comunque la realizzazione dei progetti elencati negli allegati II, II-bis, III e IV del d.lgs. n. 152/2006. Il novero dei progetti individuati all'interno dei citati allegati sembra, tuttavia, presentare caratteristiche ben differenti rispetto alle opere e agli interventi che vengono individuati all'interno dei piani A.I.B. e ciò potrebbe spiegare la ragione per cui, dall'esame congiunto dei piani A.I.B., non risulta che gli stessi siano sottoposti a tale valutazione.

Nell'ipotesi di cui alla lett. b), ovvero sia nell'ipotesi in cui in cui per il piano A.I.B. si ritenga necessaria una valutazione d'incidenza *ex art. 5 dpr 8 settembre 1997, n. 357*, in considerazione dei possibili impatti sulle finalità di conservazione dei siti designati come ZPS e classificati come SIC, il ragionamento va impostato in modo differente. Che si tratti di piani A.I.B. regionali, ovvero di sezioni di

---

<sup>90</sup> Sul punto, si cfr. la riflessione di A. Di Martino, *Modulazione nel tempo degli effetti caducatori e promessa di annullamento: il caso del Piano a.i.b. della Regione Toscana* (Nota a Consiglio di Stato, sez. I, 30 giugno 2020, n. 1233), in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2021, fasc. 3, pp. 850 ss., che, diversamente, non ravvisa alcuna ambiguità tra le disposizioni codicistiche, trattandosi di ambiti oggettivi differenti che escludono la necessità di ricorrere al criterio di risoluzione delle antinomie *lex specialis derogat generali*.

<sup>91</sup> Art. 74-*bis*, co. 2, l. r. 21 marzo 2000, n. 39.

<sup>92</sup> La constatazione circa la non riconducibilità del Piano A.I.B. al PGF deriva altresì dal confronto tra il Piano A.I.B. e gli elementi caratterizzanti gli strumenti equivalenti al Piano di gestione forestale, così come definiti dall'art. 5 del D.M. 28 ottobre 2021, concernente i criteri minimi nazionali per l'elaborazione dei piani forestali di indirizzo territoriale e dei piani di gestione forestale. Il decreto è stato adottato, ai sensi dell'art. 6, co. 7, d.lgs. n. 34/2018, dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Piani A.I.B. regionali relativi ad aree protette<sup>93</sup>, il piano è sottoposto *ratione loci* ad una valutazione preliminare al fine di determinare se il piano sia connesso o necessario alla gestione del sito e se dallo stesso derivi un effetto significativo sul sito medesimo<sup>94</sup>. Qualora le valutazioni associate a tale fase di *screening* dovessero avere un esito positivo, il piano sarebbe dunque sottoposto non solo alla valutazione d'incidenza medesima, ma anche, ai sensi dell'art. 6, co. 2, lett. b), d.lgs. n. 152/2006, alla VAS.<sup>95</sup>

Chiariti gli aspetti concernenti le valutazioni cui il Piano A.I.B. è sottoposto, è bene rammentare che il piano A.I.B. non costituisce un isolato strumento di pianificazione nel quadro dell'ordinamento regionale, dal momento che lo stesso si inserisce all'interno di un complesso sistema di pianificazione settoriale, che include, con particolare riferimento alla materia di interesse, gli atti di programmazione e pianificazione forestale previsti dall'art. 6 d.lgs. n. 34/2018<sup>96</sup>. Al di là della Strategia nazionale forestale<sup>97</sup>

---

<sup>93</sup> Ai sensi dell'art. 8, co. 1, l. n. 353/2000, il piano regionale deve contenere un'apposita sezione riservata alla pianificazione relativa alle aree naturali protette regionali, definita di intesa con gli enti gestori. Qualora sul territorio regionale insistano parchi naturali e riserve naturali dello Stato, il relativo piano è predisposto dal Ministro della Transizione Ecologica di intesa con le Regioni interessate, su proposta degli enti gestori (Art. 8, co. 2, l. n. 353/2000). In entrambe le tipologie di aree protette, comunque, le attività di previsione e prevenzione sono attuate dagli enti gestori o, in assenza, dagli altri enti territoriali individuati dalle Regioni, mentre gli interventi di lotta attiva rimangono disciplinati dall'art. 7 della legge quadro.

<sup>94</sup> Sull'istituto della valutazione di incidenza si veda R. Montanaro, *Direttiva habitat e valutazione di incidenza: primi interventi giurisprudenziali*, in *Foro amm. TAR*, 2002, 11, pp. 3602 ss.; D. Amirante, *La direttiva habitat fra valutazione di incidenza e principio precauzionale*, in *Dir. Pubbl. comp. Eur.*, 2005, 1, pp. 488 ss.; M. Benozzo, F. Bruno, *La valutazione di incidenza. La tutela della biodiversità tra diritto comunitario e regionale*, Milano, 2009; M. D'Angelosante, *Le attuali "dimensioni" della valutazione di incidenza ambientale come strumento per ampliare i confini della rete "Natura 2000"*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2012, 3, pp. 20 ss.; A. Carafa, *La valutazione di incidenza ambientale*, in P. Dell'Anno, E. Picozza (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Vol. II, Cedam, Padova, 2013, pp. 585 ss.; A. Porporato, *La tutela della fauna, della flora e della biodiversità*, in R. Ferrara, M.A. Sandulli, *Trattati di diritto dell'ambiente*, vol II, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 737 ss.; A. Scialò, *L'ambito di applicazione e le modalità di svolgimento della 'valutazione di incidenza ambientale' (VINCA). Chiarimenti (non definitivi) arrivano dalla giurisprudenza amministrativa siciliana* ([Nota a sentenza] *Cons.giust.amm. Reg. Sic. 15 gennaio 2014*, n. 4), in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2014, fasc. 1, 2, pp. 101-108.

<sup>95</sup> Per dovere di completezza, si precisa che, sia nel caso di assoggettabilità a VAS di cui alla lett. a) che nel caso di cui alla lett. b) dell'art. 6, co. 2, d.lgs. n. 152/2006, qualora il piano dovesse determinare l'uso di piccole aree a livello locale o nell'ipotesi di modifiche minori al piano, la valutazione è ritenuta necessaria qualora l'autorità competente valuti che lo stesso piano produca impatti significativi sull'ambiente, al termine di una procedura di screening (Cfr. art. 6, co. 3, d.lgs. n. 152/2006). Oltre a tale casistica, ai sensi del co. 3-bis del medesimo articolo, la medesima procedura è seguita dall'autorità competente al fine di valutare se i piani e i programmi diversi da quelli indicati dal comma 2, che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti, producano impatti significativi sull'ambiente.

<sup>96</sup> Sulla pianificazione forestale a seguito dell'adozione del d.lgs. n. 34/2018, si veda M. Brocca, *La pianificazione forestale*, in N. Ferrucci (a cura di), *Commentario al testo unico in materia di foreste e filiere forestali (d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34)*, Cedam, Padova, 2019, pp. 101 ss.; G. Torelli, *Il patrimonio forestale nel recente Testo unico: le vicende della valorizzazione tra strategie di pianificazione e assetti dominicali*, in *Federalismi.it*, n. 6/2021, pp. 244 ss.; R. Gallia, *Problematiche ambientali nella pianificazione territoriale. Il nuovo testo unico in materia di boschi e foreste*, in *Riv. giur. Mezz.*, n.4/2018, pp. 1107 ss.

<sup>97</sup> La Strategia forestale nazionale definisce gli indirizzi nazionali per la tutela, la valorizzazione e la gestione attiva del patrimonio forestale nazionale e per lo sviluppo del settore e delle sue filiere produttive, ambientali e socio, culturali, compresa la filiera pioppicola. In ossequio all'art. 6, co. 1, d.lgs. n. 34/2018, la strategia è approvata con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, che viene adottato di concerto con il Ministro della transizione ecologica, il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo e il Ministro dello sviluppo economico e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

e del Programma forestale regionale<sup>98</sup>, quali documenti che definiscono le linee strategiche di indirizzo, la pianificazione forestale, che ha ad oggetto la definizione delle modalità di gestione sostenibile delle risorse forestali e silvo-pastorali in un arco temporale di breve e lungo periodo, si articola a livello territoriale, con il piano forestale di indirizzo territoriale (PFIT)<sup>99</sup>, e a livello aziendale o sovraziendale di livello locale, attraverso il piano di gestione forestale (PGF) o strumenti equivalenti<sup>100</sup>. Considerato che gli interventi di prevenzione degli incendi boschivi rientrano tra le attività di gestione forestale e costituendo queste ultime l'oggetto della pianificazione forestale, risulta facilmente intuibile come i piani qui di interesse abbiano diverse aree di intersecazione, come peraltro specificato dal D.M. 28 ottobre 2021, con i contenuti del PFIT<sup>101</sup> e del PGF<sup>102</sup>. Dall'appartenenza degli interventi di prevenzione A.I.B. a due dimensioni differenti benché contigue, quale il contrasto agli incendi boschivi e la gestione forestale sostenibile, deriva dunque la necessità che i piani in parola siano adeguatamente coordinati tra di loro. Tale esigenza non è stata comunque ignorata a livello normativo, sia con l'adozione del D.M. 28 ottobre 2021, sia con il successivo intervento del legislatore, benché le precisazioni introdotte non siano del tutto concordanti. Nel primo caso, ai sensi dell'art. 3, co. 5, D.M. 28 ottobre 2021, è stato difatti disposto che il PFIT recepisca e integri in modo coordinato e attui in termini tecnico-forestali gli indirizzi, le prescrizioni, i vincoli, le indicazioni programmatiche e di pianificazione territoriale derivanti dagli strumenti di programmazione e di pianificazione territoriale e ambientale vigenti, in conformità, tra gli altri, ai Piani regionali A.I. B.<sup>103</sup>. Nel secondo caso, in base alle nuove previsioni introdotte con il d.l. n. 120/2021, convertito con modificazioni dalla l. n. 155/2021, è stato disposto che i piani A.I.B. debbano coordinarsi con gli strumenti di pianificazione *ex art. 6 d.lgs. n. 34/2018*<sup>104</sup>, riproponendo anche rispetto

---

<sup>98</sup> Con i Programmi forestali regionali le Regioni individuano, coerentemente con la Strategia forestale nazionale, i propri obiettivi e le relative linee d'azione, in relazione alle specifiche esigenze socio-economiche, ambientali e paesaggistiche, nonché alle necessità di prevenzione del rischio idrogeologico, di mitigazione e di adattamento al cambiamento climatico (Art. 6, co. 2, d.lgs. n. 34/2018).

<sup>99</sup> Cfr. art. 6, co. 3, 4 e 5, d.lgs. n. 34/2018.

<sup>100</sup> Cfr. art. 6, co. 6, d.lgs. n. 34/2018.

<sup>101</sup> Ai sensi dell'art. 3, co. 8, D.M. 28 ottobre 2021, il PFIT individua per ogni area omogenea gli indirizzi di gestione e le priorità per la tutela, gestione e valorizzazione del territorio sottoposto a pianificando, specificando, *inter alia*, «le forme di governo e di trattamento più idonee alla tutela e alla valorizzazione dei boschi, in particolare per la funzione di protezione diretta e gli interventi finalizzati alla prevenzione degli incendi boschivi, nonché allo sviluppo delle filiere forestali locali» (lett. c)) e «le misure di tutela delle aree sensibili, di gestione dei rischi naturali e di adattamento ai cambiamenti climatici da adottare nel periodo di validità del PFIT, in coerenza con gli strumenti territoriali vigenti per la prevenzione e la mitigazione dei rischi naturali, quali, a titolo esemplificativo, incendi boschivi, tempeste, frane, dissesto, valanghe e alluvioni, etc., e l'adattamento ai cambiamenti climatici» (lett. f)).

<sup>102</sup> L'art. 4, co. 3, D.M. 28 ottobre 2021, include tra i documenti di cui il PGF è composto le «misure di tutela delle aree sensibili e per la gestione dei rischi naturali e l'adattamento ai cambiamenti climatici; vengono dettagliate, per le particelle forestali interessate, le misure da adottare nel periodo di validità del PGF, in coerenza con gli strumenti territoriali vigenti per la prevenzione e mitigazione dei rischi naturali e per l'adattamento ai cambiamenti climatici» (lett. h).

<sup>103</sup> Analoghe disposizioni sono altresì previste per quanto riguarda il PGF, ai sensi dell'art. 4, co. 2, D.M. 28 ottobre 2021.

<sup>104</sup> Cfr. art. 4, co. 2-ter, l. n. 353/2000.

a tale fattispecie talune difficoltà ermeneutiche intorno ai termini in cui debba essere inteso tale obbligo di coordinamento, analogamente rilevati nel caso dei piani di protezione civile di cui all'art. 18 d.lgs. n. 1/2018<sup>105</sup>. Sul punto, preme in primo luogo premettere che comunque suscita un certo stupore che norme dalla così ravvicinata gestazione, pur nella differente veste giuridica, siano state formulate in termini tali da apparire indirizzate verso due poli opposti: per un verso, viene disposto l'obbligo di recepimento per gli strumenti di pianificazione forestale del contenuto dei piani A.I.B., per un altro verso, con le disposizioni normative di rango primario sembra disporsi un movimento in direzione contraria, richiedendo piuttosto, per come sembrano interpretabili le disposizioni, che nel piano A.I.B. si debba comunque tenere conto del contenuto degli strumenti di cui all'art. 6 d.lgs. n. 34/2018. Ebbene, una lettura congiunta delle disposizioni conduce così a ritenere che tra gli strumenti di pianificazione forestale e gli strumenti di pianificazione antiincendio vi sia una relazione di reciproco condizionamento, rispetto alla quale, tuttavia, appare tutt'altro che agevole individuarne i precisi termini di declinazione.

#### *6.4 Le attività di previsione del rischio di incendio boschivo*

Anche nel settore del rischio di incendi boschivi il legislatore ha mostrato una certa sensibilità nel riconoscimento del rilievo assunto dalle attività di previsione, anche alla luce del relativo carattere logicamente presupposto rispetto alle attività di prevenzione e di lotta attiva dell'evento.

Muovendo dai profili definatori, come risulta dalle disposizioni della legge quadro, la previsione è stata intesa come l'individuazione delle aree e dei periodi a rischio di incendio boschivo, nonché degli indici di pericolosità, includendovi altresì l'approntamento dei dispositivi funzionali alla realizzazione della lotta attiva<sup>106</sup>. Nel quadro di tali disposizioni, nonché coerentemente con le linee guida adottate con il D.M. 20 dicembre 2001, l'attività previsionale si sostanzia in primo luogo nell'individuazione, all'interno del piano regionale A.I.B., dei fattori predisponenti e delle cause determinanti gli incendi boschivi. Mentre i primi si riferiscono agli elementi che favoriscono l'innescò dell'incendio e la propagazione delle fiamme, tra i quali le condizioni meteo-climatiche, geomorfologiche, vegetazionali e selvicolturali, le seconde fanno riferimento agli aspetti che innescano la combustione.

A partire da una ricognizione di tali elementi, le amministrazioni regionali provvedono dunque ad elaborare, all'interno del regionale Piano A.I.B., una zonizzazione della condizione di rischio che insiste sul relativo territorio. Si tratta di una planimetria attraverso la quale il territorio regionale viene suddiviso in fasce differenziate di rischio, sulla base di indagini che tengono conto non solo degli elementi di

---

<sup>105</sup> L'analogo problema di coerenza contenutistica, peraltro, si porrebbe anche rispetto al rapporto tra questo strumento e il piano A.I.B., soprattutto alla luce dell'inclusione, ad opera del d.l. n. 120/2021, di azioni concernenti gli incendi di interfaccia urbano-rurale tra gli elementi che il Piano A.I.B. è tenuto a disciplinare.

<sup>106</sup> Cfr. art. 4, co. 1, l. n. 353/2000.



pericolosità, connessa, come noto, alla probabilità del verificarsi dell'evento, ma anche degli aspetti che incidono sulla vulnerabilità e sull'esposizione dell'area interessata, quali ulteriori variabili che vanno a determinare il rischio.

Tali planimetrie costituiscono, senza dubbio, uno strumento particolarmente utile, in special modo se coordinate con gli strumenti di governo del territorio, come peraltro disposto dalla stessa legge quadro, per la quale, le Regioni, nell'esercizio delle proprie competenze in materia urbanistica e di collocazione territoriale, sono tenute a tener conto del grado di rischio risultante da tale attività previsionale<sup>107</sup>. Sebbene dunque una piena integrazione delle cartografie in parola nel governo del territorio possa apportare un considerevole contributo nella riduzione territoriale del rischio, tali disposizioni della legge quadro non sembrano aver trovato una diffusa applicazione. Piuttosto, l'appartenenza di una superficie ad un'area classificata nel piano A.I.B. a 'Medio' o 'Alto' rischio è apparsa più diffusamente rilevante ai fini dell'accesso ai finanziamenti destinati ad investimenti per la prevenzione degli incendi nel quadro dei programmi regionali di sviluppo rurale 2014-2020<sup>108</sup>.

Oltre all'opera di perimetrazione appena descritta, come anticipato, costituisce altresì oggetto dell'attività previsionale l'individuazione dei periodi a (maggiore) rischio di incendio boschivo, inserita all'interno del piano A.I.B., con l'indicazione dei dati anemologici e dell'esposizione ai venti<sup>109</sup>. Trattasi di una delimitazione temporale non irrilevante sotto il profilo degli effetti giuridici, nella misura in cui in siffatti perimetri temporali trovano applicazione i divieti di cui all'art. 182, co. 6-*bis*, d.lgs. n. 152/2006<sup>110</sup>, nonché le altre prescrizioni disposte dagli enti regionali al fine di limitare condotte che possano aumentare ulteriormente il rischio di incendi boschivi<sup>111</sup>.

Da ultimo, in ossequio alle disposizioni della legge quadro, come visto, la previsione A.I.B. si traduce altresì nella determinazione degli indici di pericolosità giornaliera di incendio boschivo, che esprimono la probabilità, in base alle caratteristiche territoriali e meteorologiche, che una formazione

---

<sup>107</sup> Cfr. art. 4, co. 4, l. n. 353/2000

<sup>108</sup> Considerando in esame, a titolo esemplificativo, le quattro Regioni per le quali era stato dichiarato lo stato di emergenza *ex* art. 24 d.lgs. n. 1/2018 nel corso della stagione estiva di incendi del 2021, invero, la collocazione della superficie in aree così classificate costituisce un requisito di ammissibilità. Tali investimenti sono riconducibili alla sottomisura 8.3 «Sostegno alla prevenzione dei danni arrecati alle foreste da incendi, calamità naturali ed eventi catastrofici» della Misura n. 8 'Investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste' dei programmi di sviluppo rurale 2014, 2020.

<sup>109</sup> Cfr. art. 3, co. 3, lett. d), l. n. 353/2000.

<sup>110</sup> In base alle previsioni della norma, le attività di combustione di residui vegetali agricoli e forestali sono sempre vietate durante i periodi di massimo rischio per gli incendi boschivi dichiarati dalle Regioni.

<sup>111</sup> Nel caso della Regione Calabria, ad esempio, dalla dichiarazione dello stato di rischio e di massima pericolosità da parte del Presidente della Giunta regionale conseguono puntuali prescrizioni di divieto di attività suscettibili di provocare l'innescio di incendi (Cfr. art. 4 Legge regionale 22 dicembre 2017, n. 51). Sempre a titolo esemplificativo, prendendo invece in esame la Regione Sardegna, con la deliberazione del 23 aprile 2021, n. 15/7, era stato individuato l'arco temporale di riferimento in cui vige lo 'stato di elevato pericolo di incendi boschivi' relativo all'ultima stagione di incendi boschivi, nell'ambito del quale sono state definite puntuali indicazioni e prescrizioni di prevenzione per alcune categorie di attività produttive.

forestale sia interessata da un incendio<sup>112</sup>. L'indice giornaliero, che viene comunicato dalla Regione alle strutture operative A.I.B. e agli enti locali, è divulgato per lo più per mezzo di un bollettino regionale, dal quale tuttavia non segue alcuna automatica prescrizione nei territori con un rischio maggiormente elevato.

Al fianco degli indici giornalieri regionali, il bollettino è altresì adottato giornalmente a livello nazionale dal Centro Funzionale Centrale e dal Servizio Rischio incendi boschivi e di interfaccia del Dipartimento di protezione civile, riportante lo scenario di previsione probabilistica delle condizioni di suscettività all'innesco e alla propagazione degli incendi. Il bollettino, pur avendo valenza esclusivamente interna al Dipartimento, può essere reso disponibile alle altre amministrazioni responsabili, ma rimane ferma la responsabilità in capo alle stesse della fruizione per le attività di spettanza.

#### *6.5 La prevenzione del rischio di incendio boschivo. Rilievi critici intorno ai regimi autorizzatori delle operazioni selvicolturali*

Il complesso di attività sinora descritte costituisce dunque il substrato conoscitivo necessario all'adozione di misure di prevenzione<sup>113</sup>, che, nella legge quadro, vengono qualificate come quel complesso di azioni finalizzate alla riduzione delle cause e del potenziale innesco d'incendio, nonché come quegli interventi finalizzati alla mitigazione dei danni dall'evento conseguenti. Nel novero dei possibili interventi, anche tenendo conto del contenuto minimo del Piano A.I.B. definito dall'art. 3, co. 3, della legge quadro, le misure, impiegando il lessico e le categorie concettuali della protezione civile<sup>114</sup>, possono distinguersi in interventi di prevenzione di tipo non strutturale e strutturale.

Nella prima tipologia possono di certo annoverarsi le misure di cui alla lett. m) e n) dell'art. 3, co. 3, della legge quadro, che trovano corrispondenza rispettivamente negli art. 5 e 6 della stessa. Nel primo caso si fa riferimento alle attività formative consistenti nella promozione dell'integrazione dei programmi didattici nelle scuole e istituti di ogni ordine e grado, ad opera dello Stato e delle Regioni, al fine di favorire una crescita e una promozione dell'educazione ambientale effettiva in attività di protezione civile. A ciò si aggiunge la cura, da parte delle Regioni, dei corsi di carattere tecnico-pratico per la preparazione dei soggetti competenti alle fasi di gestione dell'evento.

Alle attività formative si affiancano inoltre le attività informative, attraverso le quali le amministrazioni statali, regionali e locali promuovono la condivisione di informazioni alla popolazione circa le cause determinanti l'innesco e le norme comportamentali da rispettare nell'ipotesi di circostanze di pericolo. Ulteriori attività di prevenzione non strutturale possono infine essere identificate nella

---

<sup>112</sup> Cfr. D.M. 20 dicembre 2001.

<sup>113</sup> L'art. 4, co. 2, l. n. 353/2000 dispone esplicitamente che, ai fini dell'adozione delle misure di prevenzione, sono utilizzati «tutti i sistemi e i mezzi di controllo e vigilanza delle aree a rischio di cui al comma 1 ed in generale le tecnologie per il monitoraggio del territorio, conformemente alle direttive di cui all'articolo 3, comma 1».

<sup>114</sup> Cfr. art. 2 d.lgs. n. 1/2018.

descrizione della consistenza e della localizzazione dei mezzi, degli strumenti e delle risorse umane che vanno a costituire le strutture operative A.I.B.<sup>115</sup> e nell'individuazione delle azioni e degli inadempimenti agli obblighi, in grado di determinare, anche solo potenzialmente, l'innescò nelle aree a rischio<sup>116</sup>. Dal compimento di dette azioni e dall'inosservanza agli obblighi nelle aree e nei periodi a rischio consegue l'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 10, co. 6, l. n. 353/2000.

Seguendo la logica di tale categorizzazione, che assume mero valore esplicativo, tra le misure di prevenzione strutturale andrebbero allora ricondotte le operazioni selvicolturali di pulizia e di manutenzione del bosco<sup>117</sup>, le misure finalizzate al miglioramento della viabilità forestale, nonché la realizzazione di opere infrastrutturali che possono contribuire positivamente ai processi di lotta attiva.

Le operazioni selvicolturali di pulizia e manutenzione del bosco, ovvero, più in generale, quegli interventi colturali finalizzati ad un miglioramento dell'assetto vegetazionale, cui la legge quadro si riferisce, sono riconducibili alla fattispecie delle pratiche selvicolturali disciplinate dal d.lgs. n. 34/2018. Con queste ultime si intendono, ai sensi dell'art. 3, co. 2, lett. c), d.lgs. n. 34/2018, i tagli, le cure e gli interventi volti, tra le finalità, alla prevenzione degli incendi boschivi, che, limitando l'intensità e la velocità di propagazione degli incendi, possono ridurre la suscettibilità del territorio, presentandosi, dunque, come un elemento chiave nelle strategie di adattamento al mutamento del fenomeno<sup>118</sup>. Pur essendo tali interventi finalizzati alla riduzione del rischio dell'area ad un fenomeno che ne compromette l'integrità e pur risultando, quindi, riconducibili, seppur in apparente contraddizione, alle esigenze di conservazione del bene, si tratta comunque di misure che incidono sulla conformazione del territorio. L'incidenza su un bene che l'ordinamento sottopone a specifiche forme di tutela, dato il carattere di multifunzionalità dello stesso da cui conseguono pubbliche utilità, impone una riflessione circa i possibili regimi autorizzativi cui tali interventi selvicolturali sono sottoposti.

Con specifico riferimento ai boschi sottoposti a vincoli paesaggistici, è necessario impostare il ragionamento differenziando le aree tutela tutelate *ex lege* ai sensi dell'art. 142 d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, dai boschi sottoposte a vincolo provvedimentale *ex art.* 136 della medesima norma. Nel primo caso, difatti, per le misure di prevenzione antincendio e, più in generale, per le pratiche selvicolturali, essendo state equiparate ai tagli colturali dal d.lgs. n. 34/2018<sup>119</sup>, l'art. 149, co. 1, lett. c), d.lgs. n. 42/2004 esclude

---

<sup>115</sup> Art. 3, co. 3, lett. h), l. n. 353/2000.

<sup>116</sup> Art. 3, co. 3, lett. f), l. n. 353/2000.

<sup>117</sup> Art. 3, co. 3, lett. l), l. n. 353/2000.

<sup>118</sup> Tale constatazione si rinviene all'interno della *Strategia Nazionale di Adattamento ai cambiamenti climatici* e, in particolare, in S. Castellari, S. Venturini, A. Ballarin Denti, A. Bigano, M. Bindi, F. Bosello, L. Carrera, M.V. Chiriaco, R. Danovaro, F. Desiato, A. Filpa, M. Gatto, D. Gaudioso, O. Giovanardi, C. Giupponi, S. Gualdi, F. Guzzetti, M. Lapi, A. Luise, G. Marino, J. Mysiak, A. Montanari, A. Ricchiuti, R. Rudari, C. Sabbioni, M. Sciortino, L. Sinisi, R. Valentini, P. Viaroli, M. Vurro, M. Zavatarelli (a cura di.), *Rapporto sullo stato delle conoscenze scientifiche su impatti, vulnerabilità e adattamento ai cambiamenti climatici in Italia*, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Roma, 2014, pp. 425.

<sup>119</sup> Art. 7, co. 13, d.lgs. n. 34/2018.

la preventiva richiesta di autorizzazione paesaggistica, purché previste e autorizzate in base alla normativa di riferimento. Siffatto regime di esenzione si considera invece precluso nell'ipotesi in cui tali interventi insistano sui boschi dichiarati di notevole interesse pubblico per mezzo di apposito provvedimento amministrativo, essendo «il controllo preventivo tecnico-discrezionale di compatibilità dei tagli proposti rispetto alla consistenza e alla fisionomia paesaggisticamente percepibile del bene protetto», come ricordato dal Consiglio di Stato, «coessenziale al vincolo»<sup>120</sup>. In tali aree, gli interventi in parola sono dunque concordati con i piani paesaggistici regionali, ovvero con specifici accordi di collaborazione tra le Regioni e gli organi competenti del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo<sup>121</sup>, sulla base delle linee guida nazionali di individuazione e di gestione forestale delle aree ritenute meritevoli di tutela<sup>122</sup>.

Il sistema, così come confermato dal successivo D.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31, e dal d.lgs. n. 34/2018, poggia dunque su regime differenziato di esenzione dalla preventiva autorizzazione paesaggistica condizionatamente alle due modalità impositive del vincolo, rispetto al quale sia nella giurisprudenza costituzionale sia nella riflessione dottrinale sono state condivise talune riserve. Intorno a ciò è stato invero osservato che il bosco costituirebbe una realtà paesaggistica dove sul valore identitario del territorio si innestano esigenze di stampo ecologico naturalistico, tra cui i profili di vulnerabilità rispetto al fenomeno incendiario, che richiedono interventi gestionali *ad hoc* ad esse funzionali indipendentemente dalla modalità impositiva del vincolo a tal punto da avanzare dubbi sulla sostenibilità di una tale disparità di trattamento giuridico delle due fattispecie<sup>123</sup>.

Nel caso in cui la foresta rientri nell'ambito di un'area protetta, le attività che insistono sul territorio sono sottoposte, in base alle disposizioni della legge quadro delle aree protette 6 dicembre 1991, n. 294, ad un regime autorizzativo, previo rilascio del nulla osta dell'ente parco finalizzato a verificare la conformità delle stesse rispetto alle previsioni del Piano e del Regolamento del parco. Dal quadro normativo vigente, non risulta comunque che gli interventi di prevenzione antincendio selvicolturale siano esclusi dall'applicazione di siffatto regime autorizzativo.

Infine, qualora il bene sia collocato in un sito qualificato come ZPS o SIC, si potrebbe ritenere che le misure selvicolturali antincendio non debbano essere sottoposte alla valutazione preliminare di cui all'art. 5, co. 3, d.p.r. 8 settembre 1997, n. 357, nella misura in cui si configurerebbe come una tipologia

---

<sup>120</sup> Consiglio di Stato, sez. I, parere del 30 giugno 2020, n. 1233.

<sup>121</sup> Si tratta di una previsione contenuta nell'art. 7, co. 12, d.lgs. n. 34/2018.

<sup>122</sup> Ai sensi dell'art. 7, co. 12, d.lgs. n. 34/2018, tali linee guida sono adottate con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro dei beni delle attività culturali e del turismo, il Ministro della transizione ecologica e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

<sup>123</sup> Il riferimento è alla riflessione di N. Ferrucci, *Riflessioni a margine del parere del Consiglio di Stato sul rapporto tra bosco e paesaggio*, in *L'Italia forestale e montana*, 2021, n. 3, pp. 125-126, articolata a partire dalla sentenza della Corte costituzionale del 23 marzo 2016, n. 56.

di intervento direttamente connessa e necessaria al mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente delle specie e degli habitat presenti nel sito, considerando la finalità preventiva rispetto ad un evento che comprometterebbe lo stato di conservazione medesimo. Eppure, la Corte di Giustizia, chiamata a pronunciarsi intorno alle radici comunitarie della norma richiamata, ovvero sia talune disposizioni della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, ha orientato la propria lettura interpretativa verso una direzione differente. Invero, ad avviso del giudice europeo, l'art. 6, par. 3, della direttiva deve essere interpretato nel senso che le attività preposte a garantire la manutenzione delle infrastrutture di protezione dagli eventi siano anzitutto annoverabili nella nozione di «progetto» cui si riferisce la norma, ma soprattutto che non possano essere considerate, per il solo fatto di avere un tale oggetto, direttamente connesse o necessarie alla gestione del sito interessato e non possano quindi essere dispensate a tal titolo dalla valutazione della loro incidenza sul sito, a meno che esse rientrino tra le misure di conservazione del sito già adottate in applicazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della medesima direttiva 92/43. Secondo il ragionamento della Corte di Giustizia, quindi, rispetto a simili interventi, che nel caso di specie si concretizzavano in lavori di abbattimento di alberi, occorre preliminarmente valutare se tali misure incidano sugli obiettivi di conservazione medesimi e se, tenuto conto delle caratteristiche della zona, siano giustificati dal rischio di un futuro pregiudizio al sito interessato a causa degli incendi.

Orbene, dai lineamenti sinora tratteggiati si evince un quadro nel quale le operazioni di selvicoltura antincendio risultano tutt'altro che estranee rispetto ad oneri procedurali, che possono costituire una fonte di disincentivo per il privato a porre in essere simili misure di prevenzione. Chiaramente, tali interventi preventivi non possono che inserirsi all'interno di siffatti regimi di tutela al fine di assicurare un adeguato bilanciamento rispetto alle finalità cui sono preposte, quali la conservazione della conformazione paesaggistica, il mantenimento dell'equilibrio ecosistemico e delle risorse del parco e la tutela della fauna e dell'habitat naturale della rete Natura 2000. Tuttavia, il legislatore, in specie in occasione dell'ultima novella, avrebbe potuto considerare con maggiore accuratezza il tema, prevedendo potenzialmente dei regimi procedurali semplificati per interventi di tale specie. Con il d.l. n. 120/2021, invece, il legislatore si è limitato a precisare, all'interno della legge quadro, la necessità di tener conto, negli interventi colturali, delle specificità delle aree protette o degli “habitat di interesse conservazionistico”, quale disposizione meramente riproduttiva del principio già sotteso agli ultimi regimi di tutela richiamati. La complessità della questione sembra essere dunque sfuggita al legislatore.

Al di là degli oneri amministrativi, un ostacolo significativo che può limitare l'applicazione di simili soluzioni preventive è altresì legato ai costi ad esse associati, che chiaramente graverebbero prevalentemente sui privati, considerato che circa il 63,5% del patrimonio forestale nazionale è di proprietà privata<sup>124</sup>. Sul punto la l. n. 353/2000 si limita a riconoscere la mera possibilità per le Regioni

---

<sup>124</sup> Cfr. i dati riportati nel *Programma quadro per il settore forestale*, pp. 36.

di concedere contributi ai privati proprietari per operazioni di pulizia e manutenzione selvicolturale con finalità preventiva<sup>125</sup> e, sul punto, il d.l. n. 120/2021 nulla dispone.

Diversamente, un tema su cui il legislatore sembra recentemente aver posto maggiore attenzione concerne l'abbandono dei terreni e, in specie, dei boschi, che costituisce chiaramente una problematica intimamente connessa al fenomeno qui di interesse, considerata l'incidenza sul livello di rischio di una mancanza di cura del bosco. In realtà, tale preoccupazione non era stata ignorata nemmeno nell'adozione della legge quadro, dal momento che, tra i contenuti minimi del piano A.I.B., era stata inserita la facoltà per gli enti regionali di prevedere interventi sostitutivi nei confronti del proprietario inadempiente rispetto alle operazioni di selvicoltura di pulizia e manutenzione del bosco<sup>126</sup>. Più in generale, comunque, il problema in parola è stato affrontato dal legislatore con il d.lgs. n. 34/2018, nell'ambito del quale, anche al fine di contenere il rischio incendi boschivi, sono state definite le norme di principio relativamente alle attività, ai presupposti e ai limiti relativi al ripristino delle condizioni di sicurezza dei boschi e al recupero produttivo delle proprietà fondiari frammentate e dei terreni abbandonati o silenti<sup>127</sup>. La norma è di estremo interesse nella misura in cui dall'art. 12 d.lgs. n. 34/2018 risulterebbe che la condizione di rischio, anche, di incendi boschivi, vada a configurarsi come un fattore idoneo a legittimare l'attivazione di poteri sostitutivi in capo alle autorità regionali rispetto a proprietà fondiari frammentate e a terreni abbandonati o silenti, che sono tali da incidere significativamente sul regime proprietario. In specie, seguendo lo schema che risulta dalla norma, ai fini della valorizzazione funzionale del territorio agro-silvo-pastorale, la salvaguardia dell'assetto idrogeologico, la prevenzione e il contenimento del rischio incendi e del degrado ambientale, le Regioni provvedono al ripristino delle condizioni di sicurezza in caso di rischi per l'incolumità pubblica e di instabilità ecologica dei boschi e promuovono il recupero produttivo delle proprietà e terreni richiamati, persino nel caso in cui vi siano edificazioni anch'esse in stato di abbandono. A tal fine, i proprietari e gli aventi titolo di possesso provvedono coordinatamente e in accordo con gli enti competenti alla realizzazione degli interventi necessari. Tuttavia, nell'ipotesi in cui questi non vengano posti in essere o non sia possibile raggiungere un accordo o nel caso di terreni silenti, le Regioni possono procedere all'attuazione degli interventi con forme di sostituzione diretta o affidamento della gestione dei terreni, nel rispetto della disciplina vigente in materia di contratti pubblici.

Su tale sfondo, al fine di rispondere al problema della polverizzazione della proprietà fondiaria, ha fatto più recentemente ingresso nell'ordinamento un nuovo strumento giuridico, che potrebbe

---

<sup>125</sup> Art. 4, co. 3, l. n. 353/2000.

<sup>126</sup> Art. 3, co. 3, lett. l), l. n. 353/2000.

<sup>127</sup> Per un commento sul tema, si veda M.P. Ragionieri, P. Felice, M. Zortea, *Strumenti di recupero delle proprietà fondiari frammentate e dei terreni abbandonati o silenti*, in N. Ferrucci (a cura di), *Commentario al testo unico in materia di foreste e filiere forestali (d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34)*, Cedam, Padova, 2019, pp. 305 ss; A. Gravina Tonna, *La multifunzionalità ambientale, produttiva e sociale delle foreste: il Testo unico in materia di foreste filiere forestali tra innovazione e tradizione*, in *Il diritto dell'economia*, anno 65, n. 100 (3 2019), 571-573; G. Torelli, *Il patrimonio forestale nel recente Testo unico: le vicende della valorizzazione tra strategie di pianificazione e assetti dominicali*, cit., pp. 253 ss.

contribuire positivamente alla realizzazione di misure preventive antincendio, superando i limiti della frammentazione fondiaria. Si tratta, in specie, dei c.d. *accordi di foresta*, introdotti con la legge di conversione 29 luglio 2021, n. 108, del d.l. del 31 maggio 2021, n. 77, quali forme di collaborazione tra più soggetti, finalizzati, tra l'altro, a prevedere la realizzazione di interventi di riduzione dei rischi naturali, tra cui chiaramente gli incendi boschivi<sup>128</sup>. Più nello specifico, l'accordo verrebbe stipulato da due o più soggetti, singoli o associati, con la condizione che almeno la metà sia proprietario o che sia titolare di un diritto di godimento sul bene agro-silvo-pastorale oppure che uno tra i contraenti rappresenti soggetti titolari dei diritti enunciati. Naturalmente, alla luce della recente gestazione dell'istituto, apparirebbe precoce esprimere un giudizio circa l'efficacia dello strumento, ma ciò non impedisce tuttavia di accogliere positivamente la sua introduzione, considerati i potenziali benefici che potrebbero derivare da una gestione partecipata di un rischio condiviso nell'ambito di una rete di imprese del settore forestale. Come osservato, invero, si tratterebbe di uno strumento giuridico di cooperazione dalla duttilità ed elasticità tali da agevolare l'aggregazione di soggetti per far sì che, nell'ambito di un programma diversificato di gestione forestale, le diverse competenze che insistono sul territorio possano integrarsi e valorizzare la multifunzionalità del bene forestale<sup>129</sup>.

Intorno alla materia degli interventi colturali con finalità preventiva, risulta infine rilevante segnalare che, con il d.l. n. 120/2021, è stata giuridicamente riconosciuta a livello normativo nazionale la tecnica del fuoco prescritto, con l'inclusione della stessa tra le soprarichiamate pratiche selvicolturali. Con essa si intende un'applicazione esperta del fuoco su superficie pianificate<sup>130</sup>, posta in essere per mezzo di personale appositamente addestrato e adottando le prescrizioni e le procedure operative definite da apposite linee-guida, che verranno predisposte dal Comitato tecnico di cui *supra*<sup>131</sup>. In tal senso, le disposizioni in esame vanno salutate positivamente dal momento che sembrano offrire i presupposti per una linea di indirizzo unitaria circa una misura disciplinata solo da alcune Regioni e da queste in modo differenziato<sup>132</sup>. Anche in questo caso, tuttavia, la novella non rimane esente da criticità. In particolare, vista la condizione della presenza di un supporto tecnico da parte di personale specializzato nell'applicazione della tecnica, sfuggirebbe la ragione per cui, nell'ambito della stessa norma, non sia stato stanziato un ammontare di risorse per favorire un'adeguata formazione tra le amministrazioni regionali e

---

<sup>128</sup> Art. 3, co. 4-*quinques*, lett. c), decreto, legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33.

<sup>129</sup> M. Brocca, *Gli accordi di foresta*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2021, n. 4, pp. 887 ss. Sul punto si veda anche M. Mauro, *La selvicoltura nel sistema del diritto agroambientale internazionale ed europeo*, Padova, Cedam, 2021, pp. 314-319.

<sup>130</sup> Ai sensi dell'art. 3, co 3, lett. c- bis, l. n. 353/2000, le aree trattate con la tecnica del fuoco prescritto costituiscono ora oggetto di pianificazione A.I.B.

<sup>131</sup> *Supra* par.6.2.2

<sup>132</sup> Tra le Regioni che avevano già introdotto la tecnica del fuoco prescritto nell'ambito della propria legislazione, si ricorda la Regione Campania, con l.r. 13 giugno 2020, n. 20, la Regione Piemonte, con l. r. del 4 ottobre 2018, n. 15, la Regione Friuli, Venezia Giulia, con l. r. 7 novembre 2019, n. 17, e la Regione Puglia, con l. r. del 6 agosto 2021, n. 24.

statali che potrebbero ricoprire tale ruolo. Tale osservazione risulta oltremodo ragionevole se letta anche alla luce delle criticità sollevate dalla letteratura scientifica in materia circa la diffusa carenza di conoscenze specializzate sulla tecnica<sup>133</sup>.

#### 6.6 Brevi cenni alla lotta attiva agli incendi boschivi

Al verificarsi dell'evento, si apre la fase di lotta attiva, che, ai sensi dell'art. 7, co. 1, l. n. 353/2000, include le attività di ricognizione, sorveglianza, avvistamento allarme e spegnimento del fuoco con attrezzature manuali, controfuoco, nonché con mezzi da terra e aerei.

Anche tale fase costituisce oggetto di programmazione, essendo le Regioni tenute ad individuare all'interno del piano A.I.B. la consistenza e la localizzazione dei mezzi, degli strumenti e delle risorse umane, ovvero a determinare le procedure operative di lotta attiva. Come parzialmente anticipato *supra*, le Regioni coordinano, durante la fase in oggetto, le proprie strutture antincendio con quelle statali per mezzo della SOUP, avvalendosi di risorse, mezzi e personale delle amministrazioni statali competenti<sup>134</sup>, dei mezzi aerei di altre Regioni e del personale appartenente ad organizzazioni di volontariato adeguatamente formato<sup>135</sup>. La necessaria integrazione del concorso aereo alle operazioni a terra coordinate dalle Regione implica che i processi decisionali si traducano in un continuo dialogo tra le SOUP e il COAU, quale struttura di cui si avvale il Dipartimento di protezione civile per il coordinamento delle attività aeree di spegnimento per mezzo della flotta aerea dello Stato. Ai sensi dell'art. 7, co. 4, a partire dalla dialettica tra tali strutture, il COAU interviene dunque con la propria flotta aerea su richiesta delle Regioni tramite la SOUP, secondo indicazioni operative adottate dal Capo del Dipartimento di protezione civile, che vengono puntualmente aggiornate. Ad integrazione della flotta aerea statale, il Dipartimento di Protezione civile può altresì richiedere ulteriore supporto aereo per mezzo del Meccanismo Unionale di Protezione Civile, le cui risorse sono state peraltro oggetto di un recente potenziamento con il c.d. *rescEU*<sup>136</sup>.

---

<sup>133</sup> Così in G. Bovio, D. Ascoli, *Fuoco prescritto: stato dell'arte della normativa italiana*, in *L'Italia Forestale e Montana*, 67 (4), 2012, 347, 358. <http://dx.doi.org/10.4129/ifm.2012.4.04>; D. Ascoli, A. Catalanotti, E. Valesse, S. Cabiddu, G. Delogu, M. Driussi, A. Esposito, V. Leone, R. Lovreglio, E. Marchi, S. Mazzoleni, FA. Rutigliano, S. Strumia, G. Bovio, *Esperienze di fuoco prescritto in Italia: un approccio integrato per la prevenzione degli incendi boschivi*, in *Forest@, Rivista di Selvicoltura ed Ecologia Forestale*, 2012, n. 9, pp. 20-38.

<sup>134</sup> Conformemente all'art. 7, co. 3, l. n. 353/2000, le Regioni possono in specie avvalersi di risorse, mezzi e personale del C.N.VV.F. e, prima del d.lgs. n. 177/2016, del CfS (lett. a)), ovvero delle Forze armate e delle Forze di polizia dello Stato, richiedendoli all'Autorità competente, in caso di riconosciuta e urgente necessità (lett. c)).

<sup>135</sup> Art. 7, co. 3, lett. d) e let. b), l. n. 353/2000.

<sup>136</sup> Il Meccanismo Unionale di Protezione Civile, sostituendo il precedente Meccanismo Comunitario di Protezione Civile, è stato istituito con la Decisione 1313/2013/UE del 13 dicembre 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla base giuridica dell'art. 196 TFUE, nell'obiettivo di rafforzare la cooperazione tra l'Unione e gli Stati membri e di facilitare il coordinamento nel settore della protezione civile. Nel 2019, con il c.d. *rescEU*, la riserva di risorse del Meccanismo è stata rafforzata, prevedendo, in particolare, l'istituzione della prima flotta di



In merito agli aspetti legati alla fase di lotta attiva, con il d.l. n. 120/2021, come parzialmente già affermato, si è intervenuti su diversi profili nel proposito di rafforzare la capacità di risposta operativa. Al di là dei già richiamati indirizzi e delle procedure operative e di coordinamento da adottare con direttiva *ex art.* 15 d.lgs. n. 1/2018, la novella ha riconosciuto alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano la possibilità di stipulare convenzioni con gli Avio club e gli Aereo club locali, nell'intento di integrare tramite apparecchi per il volo da diporto o sportivo i rispettivi dispositivi operativi<sup>137</sup>.

Oltre a siffatto ampliamento della disponibilità dei mezzi, il legislatore è altresì intervenuto sui profili procedurali attinenti alle autorizzazioni aventi ad oggetto l'utilizzo delle strutture connesse all'utilizzo dei mezzi aerei<sup>138</sup>. In specie, ai fini di un potenziamento delle aviosuperfici, delle elisuperfici e delle idrosuperfici, la norma ha demandato al Presidente del Consiglio dei Ministri l'adozione di uno o più decreti, da adottare di concerto con i Ministri interessati<sup>139</sup>, attraverso i quali saranno individuate le misure di semplificazione, anche derogatorie, di siffatte autorizzazioni, fatte salve le procedure di prevenzione degli incendi di cui al d.P.R. 1 agosto 2011, n. 151, e il rispetto delle norme comunitarie e della normativa ambientale e paesaggistica.

#### *6.7 Il regime vincolistico sui soprassuoli percorsi dal fuoco: rilievi critici intorno a partire dalle più recenti disposizioni normative in materia*

Sin dalla legislazione precedente all'emanazione della legge quadro, i soprassuoli boschivi percorsi da incendi boschivi sono stati sottoposti ad un regime vincolistico da cui conseguono divieti *ad tempus* sulle superficie interessate<sup>140</sup>. L'attuale disciplina trova il proprio riferimento normativo nell'art. 10 della l. n. 353/2000, così come modificato dai successivi interventi di modifica<sup>141</sup>.

---

aerei ed elicotteri antincendio comunitaria, per mezzo della decisione di esecuzione (UE) 2019/570 della Commissione dell'8 aprile 2019. Su quest'ultimo tema si cfr. A. Masutti, *Una flotta aerea antincendio per l'Unione europea*, in *Diritto dei trasporti*, 2018, 3, pp. 657-676.

<sup>137</sup> Art. 1, co. 4-*ter*, d.l. n. 120/2021, convertito con modificazioni con la l. n. 155/2021.

<sup>138</sup> Con una lista che appare meramente esemplificativa, la norma annovera tra le possibili strutture direttamente connesse all'utilizzo dei mezzi aerei «i distributori di carburanti, hangar e officine, piste di decollo e atterraggio esistenti, esclusivamente ai fini dell'adeguamento di queste, nonché impianti idrici incluse le vasche di raccolta dell'acqua» (Art. 1, co. 4-*quater*, d.l. n. 120/2021).

<sup>139</sup> In specie, il d.p.c.m. è adottato di concerto con i Ministri dell'interno, della difesa, dell'economia e delle finanze e delle infrastrutture e della mobilità sostenibili.

<sup>140</sup> L'originaria disciplina era prevista dall'art. 9, co. 4, l. 10 marzo 1975, n. 47, successivamente modificata dall'art. 1-*bis* d.l. 30 agosto 1993, n. 332, convertito nella l. 29 ottobre 1993, n. 428. Tra i pochi contributi in materia, si veda F. Passalacqua, *Sui vincoli nelle aree percorse dal fuoco*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2004, 2, 3/1, pp. 222, 250 e, sui profili strettamente civilistici relativi alle disposizioni che attengono agli atti di compravendita e ai contratti che costituiscono diritti reali di godimento nelle aree e immobili in parola, si rimanda a F. Parente, *Incendi boschivi e vincoli legali ai poteri di contrattazione e di utilizzazione dell'area*, in *Rivista del notariato*, 2010, 4/1, pp. 941-955; Id, *Il regime vincolistico delle terre percorse dal fuoco*, in *Rivista del notariato*, 2002, pp. 1385 ss.; Id, *La protezione giuridica del territorio dagli incendi boschivi e pascolari*, *Rivista del notariato*, 2004, pp. 1443.

<sup>141</sup> Le disposizioni sono state successivamente modificate dall'art. 4, co. 173, l. 24 dicembre 2003, n. 350 e dall'art. 9-*sexies*, co. 1 e 2, del d.l. 20 giugno 2017, n. 91, convertito con modificazioni dalla l. 3 agosto 2017, n. 123.

In base alle disposizioni vigenti, le zone boscate ed i pascoli i cui soprassuoli siano stati percorsi dal fuoco non possono avere per almeno quindici anni una destinazione diversa da quella preesistente all'evento incendiario, pur rimanendo consentita la costruzione di opere pubbliche necessarie alla salvaguardia della pubblica incolumità e dell'ambiente<sup>142</sup>. Oltre alla destinazione d'uso, il vincolo si estende all'attività edificatoria dal momento che, nei medesimi soprassuoli, è altresì vietata, per dieci anni, la realizzazione di edifici e di strutture e infrastrutture finalizzate ad insediamenti civili e attività produttive, fatti salvi i casi in cui la realizzazione fosse stata già prevista dagli strumenti urbanistici vigenti alla data dell'incendio<sup>143</sup>. Ad una limitazione parziale, sempre sugli stessi soprassuoli, sono invece sottoposte le attività di rimboschimento e di ingegneria ambientale, nella misura in cui le stesse sono vietate nell'ipotesi in cui siano sostenute da risorse pubbliche, facendo salva l'ipotesi in cui dette attività siano autorizzate per le aree naturali protette statali dalla direzione generale competente del **Ministero della transizione ecologica** o, negli altri casi, dalla Regione competente, per comprovate situazioni di dissesto idrogeologico e per urgenti esigenze funzionali alla tutela di particolari interessi ambientali e paesaggistici. Da ultimo, nei soli soprassuoli delle zone boscate percorse dal fuoco, e dunque non anche nelle aree da pascolo, sono vietati, per dieci anni, la caccia e il pascolo e, per tre anni, la raccolta dei prodotti del sottobosco<sup>144</sup>. Dalla trasgressione di tali divieti la norma prevede un duplice regime sanzionatorio, essendo prevista una sanzione amministrativa nel caso della violazione del divieto di pascolo e di caccia e una sanzione penale con riferimento alla trasgressione del divieto di trasformazione edilizia e di edificazione<sup>145</sup>.

Nel quadro di tale regime vincolistico, le amministrazioni comunali censiscono, tramite apposito catasto da approvare entro novanta giorni dalla data di approvazione del piano AIB e da aggiornare annualmente, i soprassuoli già percorsi dal fuoco nell'ultimo quinquennio. Al fine di assicurare un

---

<sup>142</sup> Ai sensi del co. 1-*bis* dell'art. 10 l. n. 353/2000, tali divieti non trovano applicazione nel caso in cui il proprietario sia «vittima del delitto, anche tentato, di estorsione, accertato con sentenza definitiva, quando la violenza o la minaccia è consistita nella commissione di uno dei delitti previsti dagli articoli 423-*bis* e 424 del codice penale e sempre che la vittima abbia riferito della richiesta estorsiva all'autorità giudiziaria o alla polizia giudiziaria».

<sup>143</sup> L'attuale previsione è il frutto del richiamato intervento del legislatore posto in essere con l. n. 350/2003, che ha riformato le disposizioni introdotte con la l. n. 353/2000 per le quali veniva fatta salva la realizzazione di edifici e di strutture e infrastrutture finalizzate ad insediamenti civili e attività produttive non che fossero già previsti negli strumenti urbanistici precedenti l'evento, bensì che di questi fosse già stata rilasciata la relativa autorizzazione o concessione. Come osservato in F. Passalacqua, *Sui vincoli nelle aree pervorse dal fuoco*, cit., pp. 247, il caso giurisprudenziale dall'A. commentato della sentenza del TAR Liguria, sez. I, 9 gennaio 2003, n. 225, aveva rivelato il paradossale scenario della eterogenesi della norma, dal momento che le previgenti disposizioni finivano per accreditare l'azione dell'incendiario, quale, in via di mera ipotesi, un vicino concorrente, come potere di modificare le situazioni preesistenti all'incendio. Per meglio comprendere, dal momento che veniva fatta salva la realizzazione di edifici, strutture ed infrastrutture solo nell'ipotesi in cui fosse stata già rilasciata l'autorizzazione o la concessione, con un incendio sull'area interessata veniva mutato così il regime edificatorio previgente.

<sup>144</sup> Il divieto relativo alle attività di raccolta dei prodotti del sottobosco è stato introdotto con l'art. 5, co. 1, lett. e), d. l. n. 120/2021. Occorre rilevare, tuttavia, che la norma non ha individuato una sanzione in caso di violazione di tale divieto.

<sup>145</sup> Cfr. rispettivamente il comma 3 e 4 dell'art. 10 l. n. 353/2000.

contraddittorio procedimentale, l'elenco derivante da siffatta attività di censimento è esposto per trenta giorni all'albo pretorio comunale. Decorso il termine, il Comune, valutate le eventuali osservazioni presentate, approva entro i successivi sessanta giorni gli elenchi definitivi con le relative perimetrazioni. La revisione degli elenchi risulta ammessa esclusivamente dopo che siano trascorsi i periodi relativi ai singoli divieti soprarichiamati.

L'insieme dei vincoli sinora descritti si inserisce a pieno all'interno di una trattazione concernente il governo del rischio di incendi boschivi, considerando le ricadute degli stessi sulle possibili motivazioni alla base di incendi boschivi di origine dolosa. Invero, come ricordato dal Giudice delle leggi, l'obiettivo principale delle disposizioni appena richiamate è di contrastare il fenomeno degli incendi provocati «ad arte»<sup>146</sup>, guidati cioè da finalità speculative, attraverso la privazione di un'utilità all'azione incendiaria mossa da tale scopo.

Benché le disposizioni di cui all'art. 10 l. n. 353/2000 possano apparire di agevole esegesi, le stesse non risultano prive di nodi interpretativi, di cui si intende dare evidenza in questa sede.

In primo luogo, ciò che appare incerto è l'area territoriale nella quale trovano applicazione i divieti richiamati. La norma, come visto, fa riferimento ai soprassuoli delle aree boscate e ai pascoli, escludendo questi ultimi dall'applicazione dei divieti relativi alla caccia, al pascolo e alla raccolta dei prodotti del sottobosco. Tuttavia, la legge quadro qualifica il fenomeno dell'incendio boschivo, ai sensi dell'art. 2, co. 1, come un fuoco con suscettività ad espandersi non solo in detti tipi di superficie, ma anche ad aree cespugliate o arborate. Seguendo un'interpretazione restrittiva della norma, dunque, i vincoli in questione sembrerebbero esclusi nelle ipotesi di aree cespugliate o arborate, benché percorse dal fuoco.

Condividendo un approccio già adottato dal giudice amministrativo<sup>147</sup>, tuttavia, le disposizioni contenute nella legge quadro non possono considerarsi avulse dal più ampio contesto normativo nazionale e regionale definito dalla legislazione in materia forestale. L'ordinamento forestale definito dal d.lgs. n. 34/2018 riconosce infatti quali componenti del patrimonio forestale nazionale non solo i boschi così come definiti dall'art. 3, co. 3, del testo unico e dalle norme regionali, ma anche le zone assimilate al bosco di cui all'art. 4, tra cui le formazioni vegetali di specie arboree o arbustive in qualsiasi stadio di sviluppo, di consociazione e di evoluzione, riconosciute dalla normativa regionale o dal piano paesaggistico regionale, ovvero nell'ambito di accordi di collaborazione tra le autorità competenti<sup>148</sup>. Da una lettura sistemica delle norme si potrebbe pertanto ritenere che debbano essere considerati nell'ambito di applicazione dei divieti in oggetto non solo le aree strettamente identificabili come pascoli e aree boscate, ma altresì le aree a queste ultime assimilate. A partire da una simile impostazione, il perimetro di

---

<sup>146</sup> Così Corte Cost., sentenza del 20 dicembre 2019, n. 281. In merito alle disposizioni qui di interesse, la Corte ha precisato che le previsioni di tali divieti costituiscono uno standard di tutela ambientale non derogabile *in peius* dal legislatore regionale.

<sup>147</sup> Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza del 10 maggio 2011, n. 2765.

<sup>148</sup> Questo è il caso specifico individuato dall'art. 4, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 34/2018.

applicazione della norma risulterebbe dunque più ampio di quello derivante dalla lettura restrittiva della stessa.

Un altro nodo problematico che in questa sede si intende trattare concerne le richiamate attività amministrative espletate dagli enti comunali, relative all'approvazione di un apposito catasto concernente i soprassuoli già percorsi dal fuoco nell'ultimo quinquennio. Appare preliminarmente opportuno, tuttavia, individuare in quali termini il più recente intervento legislativo del 2021 abbia inciso sulla disciplina qui di interesse. Con l'art. 3, co. 1 e 2, d.l. n. 120/2021, così come convertito dalla l. n. 155/2021, è stato disposto che il CUFAA e i Corpi forestali delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano provvedano, entro quarantacinque giorni dall'estinzione dell'incendio, a rilevare le aree percorse dal fuoco e a rendere, su apposito supporto digitale, alle Regioni e ai comuni interessati i conseguenti aggiornamenti non oltre il 1° aprile di ogni anno, pubblicando contestualmente questi ultimi nelle apposite sezioni dei relativi siti istituzionali. Dalla data di tale pubblicazione, nei soprassuoli percorsi dal fuoco, così come rilevati, trovano provvisoria applicazione i divieti di cui all'art. 10, co. 1, l. n. 353/2000 e il relativo regime sanzionatorio, fino all'attuazione, da parte dei comuni, degli adempimenti di cui all'art. 10, co. 2, per i quali la novella ha introdotto la possibilità di avvalersi del supporto tecnico messo a disposizione dalle strutture organizzative della Regione o da altri soggetti operanti nel medesimo territorio regionale, muniti delle necessarie capacità tecniche<sup>149</sup>.

Chiarito il riformato quadro normativo, un primo profilo di rilievo che occorre mettere in luce attiene all'identificazione della natura dell'attività preposta dalle amministrazioni comunali. Su tale aspetto la giurisprudenza è parsa allineata su un'univoca posizione, ritenendo la stessa una mera attività di certificazione ed elencazione e, dunque, dal carattere dichiarativo e non costitutivo<sup>150</sup>. Invero, ad avviso della giurisprudenza, la mancata attuazione della predisposizione del catasto non può confondersi con la mancata realizzazione di una condizione sospensiva dell'efficacia della legge, non essendo concepibile che «la sua attuazione sia affidata alla solerzia di qualche funzionario»<sup>151</sup>. Il corollario di una simile lettura è dunque la diretta operatività delle prescrizioni della norma e, dunque, la riconducibilità di tali previsioni allo schema «norma-fatto», stante la natura dichiarativa dell'attività di censimento<sup>152</sup>. Se tale è dunque la natura di queste ultime, è ragionevole ritenere che la qualificazione dell'attività di rilevazione del CUFAA di cui all'art. 3 d.l. n. 120/2021 non sia differente.

Orbene, si ravvisa *de iure condito* un'articolazione dell'attività di rilevazione delle aree percorse dal fuoco lungo un duplice livello che coinvolge due amministrazioni differenti, da un lato, il CUFAA negli

---

<sup>149</sup> La possibilità di avvalersi di tale supporto è stata introdotta ai sensi dell'art. 5, co. 1, lett. e), punto 2), d.l. n. 120/2021, così come convertito dalla l. n. 155/2021.

<sup>150</sup> Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza del 19 marzo 2018, n. 1741; Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza del 1° luglio 2005, n. 3674; T.A.R. Liguria, sez. I, Genova, sentenza del 21 febbraio 2003, n. 225.

<sup>151</sup> Cassazione penale, Sez. III, 25 febbraio 2010, n. 7608.

<sup>152</sup> Per una puntuale trattazione degli atti amministrativi dichiarativi, si veda P. Gotti, *Gli atti amministrativi dichiarativi. Aspetti sostanziali e profili di tutela*, Giuffrè, Milano, 1996.

istanti immediatamente successivi all'evento, dall'altro, il Comune, con riferimento all'intero quinquennio precedente, dunque anche in funzione riepilogativa. Da tale impianto derivano in particolare due rilievi critici di cui si ritiene opportuno dare evidenza.

In primo luogo, sfugge la ragione stessa per cui il legislatore, pur presumibilmente nell'intento di fronteggiare le diffuse inadempienze degli enti locali, abbia deciso di predisporre una simile articolazione delle funzioni di rilevazione, trattandosi di un'attività amministrativa dichiarativa e, dunque, un'attività vincolata finalizzata al mero acclaramento dei presupposti di fatto e di diritto. Difficilmente concepibili risultano difatti margini di discostamento per le amministrazioni comunali nell'esercizio di un'attività vincolata rispetto alle prime rilevazioni del CUFAA, consistenti anch'esse in un'attività amministrativa vincolata.

In secondo luogo, non si comprende per quale motivo, stante tale assetto, le garanzie procedurali riconosciute dalla norma a seguito della pubblicazione del catasto comunale, che comunque benché riferite ad attività dichiarative risultano necessarie<sup>153</sup>, non siano state estese anche al momento della prima rilevazione.

Alla luce di tali aspetti, la scelta del legislatore non pare dunque del tutto condivisibile dal momento che, anche per ragioni semplificative, il trasferimento dell'intera funzione al CUFAA sarebbe stata presumibilmente una soluzione migliore, considerando soprattutto le criticità connesse alla mancanza o non adeguatezza degli strumenti tecnici idonei all'esercizio dell'attività a disposizione dei Comuni, specialmente di piccole dimensioni. Da una simile soluzione, sarebbe peraltro venuta meno la necessità di introdurre le previsioni di cui ai co. 3 e 4, ovverosia le attività di monitoraggio del CUFAA su tali adempimenti<sup>154</sup> e la connessa alterazione dell'assetto di competenze derivante dalle azioni sostitutive in caso di inerzia dei Comuni, riconosciute alle Regioni nelle more dell'approvazione delle leggi regionali cui la norma demanda la definizione di tali interventi sostitutivi<sup>155</sup>.

#### *6.8. Considerazioni conclusive intorno al rischio di incendi boschivi: rilievi intorno all'adattamento organizzativo e alla mancata differenziazione del regime giuridico delle attività selvicolturali di mitigazione del rischio*

Dalla trattazione sin qui elaborata ne risulta un quadro contrassegnato indubbiamente da una cospicua complessità, derivante da un intreccio di plurime competenze, dall'intersecazione di differenti

---

<sup>153</sup> Come osservato in *Ibidem*, pp. 283, dal momento che non può negarsi che anche un atto semplicemente dichiarativo possa risultare sfavorevole per l'interessato, in uno Stato di diritto costituisce un'esigenza ineludibile l'instaurazione di un reale contraddittorio tra amministrazione e cittadino.

<sup>154</sup> Art. 3, co. 4, d.l. n. 120/2021, così come convertito dalla l. n. 155/2021.

<sup>155</sup> Art. 3, co. 3, d.l. n. 120/2021, così come convertito dalla l. n. 155/2021. Chiaramente, nell'adozione del catasto in sostituzione dell'ente comunale, la Regione pubblica lo stesso nel proprio sito internet istituzionale ai fini dell'acquisizione di eventuali osservazioni. Anche in tale ipotesi di sostituzione, trovano comunque applicazione gli stessi termini previsti dal quarto e quinto periodo dell'art. 10, co. 2, l. n. 353/2000.

strumenti pianificatori, nonché dalla pluralità di regimi autorizzativi e vincolistici che interessano la materia, inseriti all'interno di una cornice normativa non priva di difficoltà esegetiche. Pur nella consapevolezza del carattere multidisciplinare del tema, il tentativo in questa sede offerto è stato di proporre un'indagine sui profili giuridico-amministrativi interessati nel governo degli incendi boschivi al fine di intercettare eventuali elementi di criticità rispetto ad un fenomeno in mutamento. Rimane ferma comunque la consapevolezza che, rispetto a ciò, la ricerca di risposte che può offrire il diritto, anche alla luce dell'origine prevalentemente dolosa dei fenomeni medesimi, debba passare altresì per l'analisi dei profili di ordine penalistico, come peraltro dimostrano gli ultimi interventi del legislatore<sup>156</sup>.

Al di là di questo dovuto appunto metodologico, dal punto di vista contenutistico, dall'analisi condotta emerge che l'impianto organizzativo modellato dalla legge quadro n. 353/2000 sia rimasto, *mutatis mutandis*, inalterato, coerentemente con la necessità di mantenere a livello regionale il governo di un fenomeno dalla fisionomia territorialmente diversificata, in termini di intensità e frequenza. Ciò che, invece, è risultato oggetto di modifica è stata l'organizzazione interna delle amministrazioni statali che agiscono sussidiariamente nelle diverse fasi di gestione del fenomeno, nell'intento di superare, tramite una profonda ristrutturazione, le diseconomie di scala. Come visto, tuttavia, nella fase applicativa, il processo di riordinamento disposto dal d.lgs. n. 177/2016 non è risultato di certo impeccabile, contraddistinto, invero, da ritardi nella fase applicativa e da un mancato allineamento tra dotazioni organiche e necessità funzionali, cui gli interventi più recenti sembrano stiano ponendo rimedio nell'ambito di un quadro ancora in divenire<sup>157</sup>.

A tale ristrutturazione si è sommato, più recentemente, un rafforzamento delle componenti statali e un ampliamento delle funzioni di indirizzo e di monitoraggio sull'operato regionale in materia, anche attraverso l'introduzione di un nuovo strumento di programmazione, funzionalizzato, tra l'altro, alla verifica dell'adeguatezza dell'approvvigionamento a disposizione rispetto all'evoluzione tecnologica e al mutamento del fenomeno. L'introduzione di simili previsioni per mezzo dell'ultimo intervento normativo può essere valutata in senso positivo, avendo predisposto i presupposti per favorire una forma di controllo sull'operato regionale a partire dal quale intercettare possibili inadempienze, pur senza introdurre formule di alterazione dell'assetto delle competenze con interventi sostitutivi. In sintesi,

---

<sup>156</sup> Sulle modifiche del d.l. n. 120/2021, così come convertito con modificazioni con la l. n. 155/2021, rispetto al reato di incendio boschivo si vedano i contributi di S. Bernardi, *Il nuovo assetto del reato di incendio boschivo dopo il "decreto incendi" (d.l. 8 settembre 2021, n. 120, convertito con l. 8 novembre 2021, n. 155)*, in *Sistema penale*, 10 gennaio 2022, C. Ruga Riva, *Fuoco, bosco, animali: prime osservazioni sul novellato delitto di incendio boschivo (art. 423 bis c.p.)*, in *La legge penale*, 14 dicembre 2021, M. Tortorelli, *Simbolismo repressivo e strategie premiali nella riforma del reato di incendio boschivo*, in *Diritto agroalimentare*, 2/2022, pp. 377 ss. Più di recente, si è assistito ad un ulteriore intervento normativo, in forza del quale, tra l'altro, ai sensi dell'art. 6 del d.l. 10 agosto 2023, n. 105, convertito con modificazioni dalla l. 9 ottobre 2023, n. 137, è stato esteso l'ambito di applicazione della fattispecie di cui all'art. 423 bis c.p. anche alle zone di interfaccia urbano-rurale.

<sup>157</sup> Il riferimento è alle misure richiamate nella parte finale del **par. 6.2.2.**

dunque, a fronte del mutamento del rischio del fenomeno in questione si è assistito nell'ordinamento ad un adattamento, seppur moderato, dell'impianto organizzativo.

Un giudizio di ordine differente va invece riservato alle attività e agli strumenti connessi alla funzione di riduzione del rischio *de quo*, rispetto ai quali, come osservato, alcune criticità esistenti non sono state con l'ultima novella oggetto della dovuta attenzione, o comunque, in alcuni casi, come per la disciplina del regime vincolistico nei soprassuoli percorsi dal fuoco, le modifiche introdotte non sono state accoglibili favorevolmente.

Ad integrazione di tale valutazione, sul punto, non può negarsi come il legislatore, con il d.l. n. 120/2021, abbia canalizzato il suo interesse prevalentemente intorno ai profili concernenti la fase della lotta attiva degli incendi boschivi, sino ad introdurre persino disposizioni in materia di semplificazione dei procedimenti autorizzativi nell'utilizzo di strutture connesse all'impiego di mezzi aerei. Eppure, ad avviso di chi scrive, un analogo interesse avrebbe dovuto meritare la disciplina concernente le soluzioni operative alla base delle attività di natura preventiva, quali le operazioni di selvicoltura in funzioni antincendio, intervenendo, appresa la complessità sottesa al tema, sui possibili ostacoli e disincentivi per il privato alla realizzazione delle stesse.

Sul punto va tuttavia constatato che la predisposizione di interventi normativi in quest'ultima direzione non possa che passare preliminarmente per il pieno riconoscimento del valore aggiunto che simili operazioni di prevenzione A.I.B. apportano, contribuendo ad una riduzione del rischio di un evento dalla forza distruttrice che è tale da compromettere l'integrità di un bene dalla cui multifunzionalità derivano pubbliche utilità. Inquadrando tali misure in questi termini, allora, la finalità cui siffatte attività di carattere preventivo sono preposte non appaiono così distanti rispetto alle finalità di conservazione e di tutela di tali beni, cui sono preposti i regimi autorizzativi e vincolistici ai quali tali pratiche selvicolturali preventive sono sottoposte.

Con tali riflessioni non si intende affatto avallare una tesi che conduca ad un'integrale liberalizzazione di simili interventi preventivi, che comunque in quanto operazioni incidenti sulla conformazione del bene sono idonee ad impattare sull'equilibrio ecosistemico, sui profili di ordine paesaggistico, nonché sull'assetto idrogeologico. Piuttosto, il ragionamento qui avanzato è che tali attività di prevenzione in questione debbano essere intese come forme di tutela ulteriori del bene, che, in quanto preposte alla riduzione del rischio in questione, sono finalizzate a salvaguardare il medesimo carattere di multifunzionalità di cui il bene sarebbe connotato. Ebbene, pur non disconoscendo la necessità di un'assoggettabilità delle stesse ad un regime autorizzatorio in modo tale da assicurare un corretto bilanciamento tra le istanze sottese alle plurime valenze del bene, la negazione di un regime giuridico differenziato rispetto ad altre attività dal diverso proposito apparirebbe una soluzione poco sostenibile dinanzi al mutamento della fisionomia del rischio, ma soprattutto poco funzionale alla preservazione della stessa multifunzionalità forestale.





## CAPITOLO VII - CONCLUSIONI

### 7.1 *Il percorso tracciato e la tesi di fondo*

Il proposito del presente lavoro di ricerca è stato quello di esaminare il ruolo dei pubblici poteri nell'ambito delle calamità naturali, interrogandosi, più nello specifico, se al fianco di un diritto amministrativo dell'emergenza, da diverso tempo all'attenzione della scienza giuridica, possa analogamente riconoscersi un diritto amministrativo del rischio.

Il punto di partenza del percorso attraversato è consistito in una disamina dei principali strumenti in capo alla pubblica autorità preposti alla gestione di circostanze fattuali dal tenore tale da assumere una caratura emergenziale, ovverosia i poteri di ordinanza *extra ordinem* e i poteri straordinari riconosciuti dall'ordinamento di protezione civile. Chiaramente, la lente di indagine è stata indirizzata nei confronti degli strumenti stabilmente operanti nell'ordinamento, pur nella consapevolezza che questi ultimi sovente finiscano per convivere con sistemi paralleli di amministrazione dell'emergenza all'occorrenza costituiti attraverso la normazione di necessità e urgenza di fonte primaria. La decisione di non includere nel ragionamento la puntuale disamina di tali sistemi è dipesa dalla sussistenza di una differenza sostanziale che attiene alla fase antecedente all'esercizio dei poteri in questione. Invero, in conformità alla lettura in questa sede condivisa, il legame tra la circostanza di fatto e il regime giuridico di emergenza attivato non è diretto ma è mediato da un giudizio consistente in un complesso di valutazioni discrezionali che conduce alla constatazione per cui dinanzi a tale condizione fattuale sia necessario, finanche doveroso, intervenire con mezzi giuridici straordinari. Dunque, mentre nelle ipotesi alla nostra attenzione la valutazione è rimessa alle autorità pubbliche nell'esercizio delle funzioni amministrative, nel caso dei sistemi paralleli tale valutazione è operata direttamente nell'ambito della funzione legislativa, il che colloca questi ultimi su un piano profondamente distinto.

Al di là di tale appunto, la disamina di tali strumenti ha condotto a rappresentare gli stessi, prendendo in prestito il lessico dei rilievi dottrinali tradizionali, come delle «valvole di sicurezza» che comporrebbero la funzione di amministrazione dell'emergenza. Nell'ambito di tale analisi, se da un lato sono state riconosciute le conquiste dello Stato di diritto rispetto all'emergenza giuridica, nell'ambito di un processo di progressiva normalizzazione della stessa, dall'altro è stato preso atto che l'impiego degli stessi continui, comunque, a comportare un insieme di alteranti incidenze sull'ordinamento, risultanti dalla *'dequotazione'* del principio di legalità nell'emergenza.

Il carattere ineludibile di tali effetti ha portato quindi a concludere che un contenimento degli stessi passi necessariamente per la limitazione delle ipotesi in cui il verificarsi di un evento assuma connotati tali da configurarsi come un'emergenza, così come intesa all'interno di questo lavoro. A tal fine, tenendo

a mente la rappresentazione del ciclo di amministrazione delle calamità, si è ritenuto necessario indirizzare lo sguardo nel dominio delle fasi antecedenti al verificarsi dell'evento, confrontandosi con il concetto di rischio. Intorno allo stesso, sono stati così tratteggiati i lineamenti di una funzione amministrativa che, riprendendo il quesito iniziale, sarebbe tale da costituire l'ossatura del diritto amministrativo del rischio applicato a tale settore. Così, in conformità alle coordinate terminologiche qui condivise e ai rilievi avanzati, la funzione in parola si comporrebbe dell'insieme di attività di previsione e prevenzione/mitigazione, che, per il tramite di un novero vasto ed eterogeneo di strumenti giuridici, incidono sulla pericolosità di un dato fenomeno, nonché sull'esposizione, sulla vulnerabilità e sulla capacità di un dato sistema socio-territoriale rispetto al medesimo, nel proposito di contribuire alla riduzione del rischio stesso.

Una tale funzione amministrativa rifletterebbe l'affermazione di un paradigma di ordine differente intorno alle calamità naturali maturato a livello sovranazionale, nell'ambito del quale la dimensione antropica riacquisisce il dovuto peso. Il fenomeno calamitoso non verrebbe così più inteso esclusivamente come il prodotto dei caotici e imprevedibili processi naturali, ma, per quanto attiene all'ammontare dei danni da esso derivanti, come il risultato di pregresse decisioni e/o mancate decisioni umane. Tale constatazione consentirebbe di riconnettere il ragionamento a talune premesse che hanno operato da sfondo teorico per i contributi della scienza giuridica intorno ad altre tipologie di rischi, ritenendole applicabili anche nell'ambito di questo settore, ma solo entro certi termini. Se, come visto, la qualificazione dell'apporto antropico come un fattore determinante del rischio appare un profilo condivisibile<sup>1</sup>, nel momento in cui si intende il rischio medesimo come un prodotto indesiderato della modernizzazione<sup>2</sup> occorre fare le dovute precisazioni. Invero, se per certi versi tale constatazione appare analogamente condivisibile, tenendo ad esempio a mente l'esponenziale incremento dell'esposizione rispetto alla pericolosità di determinati fenomeni, per altri versi potrebbe diversamente ritenersi che siano precipuamente i processi della modernizzazione e i risultanti avanzamenti di ordine tecnico-scientifico ad aver favorito (e a continuare a favorire) la conoscibilità delle componenti medesime del rischio e la realizzazione di misure preposte ad una riduzione del medesimo. Ebbene, si potrebbe ritenere che sia proprio a partire dall'irrobustimento della cognizione dei rischi e delle implicazioni di una mancata attivazione di processi di riduzione dei medesimi che il terreno è divenuto fertile per l'affermazione, parafrasando e adattando il pensiero di Jonas<sup>3</sup>, di un'etica di ordine nuovo rispetto ai fenomeni qui di interesse che implica un dover esserci, anzitutto dei pubblici poteri, nei confronti del sistema socio-territoriale.

---

<sup>1</sup> Il riferimento è al pensiero di N. Luhmann richiamato nel par. 2.2 del Cap. II.

<sup>2</sup> In questo caso il riferimento è al pensiero di U. Beck richiamato nel medesimo par. 2.2 del Cap. II.

<sup>3</sup> Cfr. nota n. 65 del Cap. II.

Tornando al quesito iniziale, dall'analisi sviluppata nella parte generale di questo lavoro si è dunque pervenuti al riconoscimento della funzione di amministrazione del rischio preposta ad una riduzione dello stesso, tenendola distinta dalla funzione di amministrazione dell'emergenza, pur condividendo con quest'ultima la comune derivazione normativa di porzioni della stessa. Per meglio comprendere, è possibile icasticamente prefigurare le due funzioni come due distinte sfere che raccolgono le rispettive attività, poteri e strumenti e nelle quali porzioni di esse trovano analogamente fondamento nell'ordinamento di protezione civile, che pur è stato edificato nel tentativo di una *reductio ad unum*, ovverosia di ricondurre nell'ambito di una medesima fonte codicistica e ad una medesima funzione l'insieme delle attività interessate nell'intero ciclo di amministrazione delle calamità. Tuttavia, come ampiamente puntualizzato, il fondamento giuridico della funzione di amministrazione del rischio preposta ad una relativa riduzione, così come per la funzione di amministrazione dell'emergenza, non si esaurirebbe affatto nell'ordinamento di protezione civile. Come visto, invero, non solo il fondamento normativo sarebbe da rinvenire nella fiorente legislazione speciale riferita a singoli settori di rischio, ma dalla pluridimensionalità del rischio deriverebbe una trasversalità tale per cui la funzione di riduzione dello stesso verrebbe altresì ad esercitarsi nell'ambito di procedimenti preposti alla tutela di altri interessi.

Nel tratteggiare i lineamenti teorici della funzione si è inteso compiere altresì un passo ulteriore, mosso a partire dalla consapevolezza della sensibilità del settore delle calamità naturali agli impatti dei cambiamenti climatici, nutrita chiaramente dagli apporti di altre discipline scientifiche. Così, nell'approfondimento di tale profilo, è stata in primo luogo constatata l'affermazione di un apposito obiettivo nell'ordinamento di attivare processi di adattamento al cambiamento climatico, che, secondo la tesi qui sostenuta, potrebbe trovare compimento anche per il tramite di siffatta funzione, con inevitabili ricadute sulla declinazione della funzione medesima. In particolare, come già precisato, il riconoscimento del legame tra determinati fenomeni naturali e il cambiamento climatico implica che, alla luce della variazione delle condizioni fisico-climatiche, l'oggetto della funzione si inquadri nell'ambito di un contesto in mutamento di cui tenere conto, idoneo potenzialmente a condizionare le medesime componenti del rischio. In questo senso, allora, la funzione unitariamente intesa, in quanto rispondente ad un duplice obiettivo appunto, si connoterebbe di una intrinseca dinamicità, tale per cui l'esercizio delle attività medesime risulterebbe condizionato dalla potenziale variabilità dell'oggetto delle stesse, sia per quanto concerne le attività di previsione, sia quelle di prevenzione. In termini più specifici, dunque, a fronte di un ampliamento dei margini di incertezza derivante dalla maggiore variabilità dell'oggetto, la declinazione della funzione in tal senso dovrebbe implicare anzitutto un'intensificazione dell'attività previsionale con la quale sia tenuto conto delle condizioni fisiche del sistema climatico che incidono sulla pericolosità dei fenomeni medesimi. Una tale irrobustimento dell'attività non sarebbe esclusivamente finalizzato alla restituzione di un quadro continuamente aggiornato della condizione ambientale che consenta una migliore rappresentazione del rischio, ma altresì, nelle ipotesi in cui dovessero permanere

marginii di incertezza, a tradurre comunque in termini probabilistici ciò che costituisce una mera possibilità, ponendo le condizioni per l'eventuale anticipazione dell'intervento pubblico posto in essere sulla base del principio di precauzione.

Tale aspetto si connetterebbe ad un ulteriore profilo che la lettura della funzione nel senso qui discusso dovrebbe implicare, ovverosia un ridimensionamento del peso attribuito alle esigenze di certezza e di stabilità dell'assetto degli interessi risultante dalle decisioni. A tale constatazione si è pervenuti non solo sul presupposto che un eccessivo peso attribuito a queste ultime potrebbe per certi versi sacrificare l'aderenza del contenuto delle decisioni all'eventuale mutamento del contesto sostanziale, ma anche sul presupposto che il mutamento dei fattori climatici comporti una modifica delle condizioni dell'ambiente medesimo che come tale è idoneo a mutare la conformazione dell'assetto degli interessi, a tal punto da imporne, in tale ipotesi, la ridefinizione. Per queste ragioni nel corso della trattazione sono state salutate favorevolmente e sono state ritenute come rispondenti all'obiettivo *de quo* le previsioni normative che riconoscono una periodicità non eccessivamente dilatata nell'attività di revisione e aggiornamento del contenuto delle decisioni, per lo più nell'ambito degli strumenti di pianificazione.

Sullo sfondo di tali riflessioni, l'ambizione della ricerca è stata altresì quella di includere nella trattazione la dimensione organizzativa, sul presupposto che la stessa costituisca la presa di coscienza dei fini pubblici e che dall'impianto organizzativo dipenda l'effettiva realizzazione dell'attività amministrativa finalizzata alla cura degli interessi, ossia, in altri termini, il buon andamento dell'amministrazione medesima. In sostanza, quindi, si è inteso ampliare il perimetro dell'indagine, domandandosi se rispetto ad una tale funzione preposta alla riduzione del rischio sia possibile riconoscere una corrispondente struttura organizzativa idonea a soddisfare le esigenze sottese all'espletamento delle connesse attività, nonché se a fronte del mutamento della fisionomia del rischio per effetto dei cambiamenti climatici si sia assistito ad un adeguamento, *rectius* adattamento, dell'impianto medesimo al mutato contesto sostanziale. A tal fine, coerentemente con quanto sostenuto *supra*, oltre ad approfondire il dato organizzativo risultante dalla legislazione relativa a singoli settori di rischio, la lente di indagine è stata in primo luogo indirizzata nei confronti del Servizio nazionale di protezione civile, al fine di cogliere i lineamenti di fondo del sistema impiegato trasversalmente alle diverse tipologie di rischio. Ebbene, l'approfondimento, impostato secondo un metodo teso a cogliere diacronicamente il mutamento della struttura, ha restituito l'immagine di un impianto organizzativo che è stato adattato nel tempo al differente modo di intendere la funzione di protezione civile. In specie, da una lettura della funzione di protezione civile come ricostruzione *ex post* evento e ad una connessa concentrazione delle attribuzioni in capo al Ministro per i lavori pubblici si è giunti alla contemporanea accezione integrata che assorbe tutte le fasi del ciclo di amministrazione delle calamità e ad una corrispondente intelaiatura organizzativa policentrica e diffusa, che poggia sulle portati colonne rappresentate dal principio di sussidiarietà, dal principio solidaristico, nonché dal principio di leale collaborazione.

## *7.2 Tendenze comuni e direzioni auspicabili*

Il lavoro di ricerca è stato sviluppato nella convinzione che una risposta minimamente esaustiva ai quesiti di ricerca non potesse esaurirsi nella disamina dei profili di ordine teorico e generale, nonché del dato organizzativo, delle attività e degli strumenti il cui campo di esistenza è trasversale alle diverse aree fenomenologiche. Piuttosto, la ricerca è stata sviluppata nel convincimento che al fine di cogliere la portata effettiva della funzione qui di interesse, di comprendere in quale misura la stessa sia declinata in termini idonei a contribuire all'obiettivo dell'adattamento al cambiamento climatico, nonché di individuare eventuali mutamenti nel dato organizzativo, fosse necessario affiancare a quanto appena sintetizzato una disamina che transitasse per singoli settori di rischio, alla luce delle specificità che risultano dalla legislazione del settore appositamente prodotta. Alla luce del combinato disposto di quanto emerso nella parte generale e in quest'ultima parte settoriale è possibile dunque condividere taluni rilievi conclusivi attraverso cui sintetizzare le tendenze comuni e le direzioni auspicabili.

Un primo aspetto che va conclusivamente rilevato è sicuramente la non estraneità del diritto unionale rispetto al tema qui trattato. A sostegno di ciò può ad esempio richiamarsi su un piano organizzativo la costituzione del Meccanismo Unionale di Protezione Civile, la dotazione di una riserva europea di mezzi di risposta (rescEU), nonché la previsione della clausola di solidarietà. Al di là di ciò, si pongono altresì su questo piano gli sforzi compiuti a livello unionale nella definizione di una cornice per progredire nel perseguimento dell'obiettivo dell'adattamento al cambiamento climatico, ma anche l'insieme delle direttive che hanno plasmato la legislazione in materia di rischio idrogeologico e gli indirizzi che informano il settore del rischio siccità. Ebbene, si tratterebbe di un aspetto tutt'altro che scontato, considerato che il rischio di fenomeni calamitosi di origine naturale così come impattato dagli effetti del cambiamento climatico è una grandezza profondamente variabile nell'eterogeneità territoriale; in altri termini, all'apparenza si configurerebbe come una questione strettamente locale. Una tale non estraneità del diritto unionale per alcuni aspetti può spiegarsi come il riflesso dell'impronta solidaristica dell'Unione, ovvero, per meglio dire, della capacità del valore comune della solidarietà di stimolare un'estensione dell'azione unionale anche intorno a settori non riconducibili alle aree di competenza tradizionali. Per altri versi, la stessa potrebbe costituire il riflesso, da un lato, della constatazione di una mutata distribuzione dei fenomeni calamitosi a fronte di una variazione delle condizioni fisiche del sistema climatico che sarebbero ad oggi tali da interessare più ampie porzioni territoriali dell'Unione, dall'altro, dell'acquisita consapevolezza che la proliferazione delle perturbazioni prodotte da simili eventi sulle attività economiche che insistono sui territori da questi colpiti sono idonee a generare ricadute sul buon funzionamento dell'intera Unione. Si potrebbe altresì ritenere che la normazione eurounitaria su taluni profili trovi fondamento anche nel fatto che la concreta realizzazione di misure di riduzione del

rischio può risultare idonea a incidere sulle condizioni di concorrenza e sullo stato del mercato comune in generale a tal punto da necessitare la definizione di un quadro di regole comuni, come visto ad esempio nel caso delle fonti di approvvigionamento idrico ulteriore.

Relativamente all'analisi avente ad oggetto il dato organizzativo, occorre prendere atto che negli ultimi decenni si sia assistito ad una discreta vivacità nei diversi settori di rischio manifestatasi in diversi interventi di ristrutturazione della relativa fisionomia organizzativa. In tal senso può ad esempio interpretarsi l'istituzione delle Autorità di bacino distrettuali, che attualmente rappresentano a tutti gli effetti l'epicentro organizzativo dei processi preposti alla riduzione del rischio idrogeologico, l'istituzione degli Osservatori distrettuali permanenti per gli utilizzi idrici, nel proposito di individuare una struttura che fosse idonea ad interpretare l'adattamento da una prassi di gestione delle crisi ad una gestione del rischio siccità, nonché la ristrutturazione delle amministrazioni statali interessate nel governo degli incendi boschivi e il rafforzamento delle funzioni di coordinamento e di indirizzo delle medesime. A fronte di tali ristrutturazioni, comunque, pur avendo accertato in diverse ipotesi gravose tardività nell'emanazione di appositi provvedimenti necessari all'operatività di talune strutture, non sono state rilevate significative lacune sul fronte organizzativo rispetto alla funzione qui di interesse, eccezion fatta per taluni profili attinenti alle strutture di *governance* connesse alle attività di programmazione di cui si dirà *infra*.

Rispetto alla dimensione organizzativa, comunque, nel corso dell'analisi si è attentamente compiuto lo sforzo di verificare in quale misura nelle impalcature organizzative esaminate si sia orientati a prevedere all'interno delle medesime una stabile integrazione delle amministrazioni idonee a farsi interprete del dato tecnico-scientifico. Ebbene, intorno a ciò non può pervenirsi ad una posizione di sintesi univoca. Invero, se lo sguardo si indirizza nei confronti del Servizio nazionale di protezione civile, come visto, va constatata la sussistenza di uno stabile e maturo rapporto tra lo stesso e la comunità scientifica, che si estrinseca in forme di interlocuzioni sia decentrate, per mezzo di apposite convenzioni e accordi con le singole strutture, sia centralizzate, nell'ambito di diverse strutture di raccordo, nelle quali trova composizione il policentrismo dei Centri di Competenza e il pluralismo della comunità scientifica. Se, diversamente, la lente si rivolge ai singoli settori, permangono talune riserve. Ad esempio, rispetto al settore del rischio idrogeologico, all'interno dei principali organi decisionali che compongono l'Autorità di bacino distrettuale, che appunto costituisce l'epicentro organizzativo del settore, la previsione di un ente deputato ordinariamente allo svolgimento di attività dal tenore tecnico-scientifico è esclusa oppure, pur quando eventualmente prevista, ricopre una posizione marginale dalla debole incisività; e, ad analoga conclusione, come visto si è pervenuti con riferimento al settore del rischio siccità. Un aspetto, quest'ultimo, che è stato in questo lavoro interpretato criticamente, sul presupposto che la funzione *de quo* non possa che prendere forma in quel rapporto interferenziale tra scienza, tecnica e diritto, che, come tale, necessita della dovuta traduzione in termini organizzativi.

Nell'ambito della disamina degli aspetti organizzativi è stata altresì oggetto di interesse la spinosa questione della distribuzione delle competenze tra Stato e autonomie territoriali, anche per le controversie innestate che a più riprese sono state portate all'attenzione del giudice costituzionale. Intorno a ciò può conclusivamente attestarsi una complessità dal tenore tale da non poter univocamente pervenire a pronunciarsi intorno all'ottimale scelta allocativa della funzione qui di interesse. Ad una tale conclusione non può che pervenirsi alla luce del fatto che il conseguimento di una riduzione dei rischi da calamità nella forma di un adattamento al cambiamento climatico costituisce un duplice obiettivo che attiene ad una pluralità variegata di matrici ambientali e, più in generale, a materie riconducibili tanto alla competenza statale quanto alla competenza regionale. Si pensi, a titolo esemplificativo, all'intreccio e alle interferenze inevitabilmente prodotte nell'esercizio di una tale funzione tra «tutela dell'ambiente», «protezione civile» e «governo del territorio». Nella misura in cui un tale intreccio non solo quindi è inevitabile ma anche auspicabile, una direzione che appare desiderabile è propriamente la previsione all'interno delle organizzazioni interessate di organi misti, nei quali trovino rappresentanza le diverse amministrazioni titolari di competenze in materia, *rectius* nelle diverse materie.

La ricerca intorno al dato organizzativo ha altresì rilevato un ulteriore aspetto meritevole di particolare menzione. Il riferimento è alla fisionomia del perimetro organizzativo, che, in alcuni casi, è stata disegnata senza ricalcare pedissequamente i confini amministrativi, seguendo piuttosto la geografia delle variabili connesse ai rischi. Questo è ad esempio il caso delle stesse Autorità di bacino distrettuali, che seguono la forma dettata dalle matrici ambientali interessate nelle relative attività, ma anche degli ambiti territoriali e organizzativi ottimali per quanto attiene alle attività di protezione civile, così come definiti dalle Regioni presumibilmente seguendo la fisionomia dei rischi che insistono sul relativo territorio.

Un'ultima nota si intende infine condividere rispetto alla questione organizzativa, ossia le criticità derivanti dalla tendenza comune del legislatore, registrata in diversi casi, a cedere alla tentazione di prevedere temporaneamente soluzioni alteranti l'ordinario assetto per il tramite dell'istituto commissariale, rimettendo allo stesso la realizzazione delle attività che compongono la funzione. Ebbene, il reiterato ricorso all'istituto innescherebbe, a parere di chi scrive, un circolo vizioso tale per cui a fronte di una tale prassi, che comunque alimenta processi di sfiducia nei confronti delle amministrazioni ordinariamente competenti, queste ultime potrebbero confidare eccessivamente nell'assorbimento all'occorrenza delle proprie funzioni con il ricorso *ex lege* all'istituto commissariale, accomodandosi su un'inerzia strutturale e, per l'effetto, rendendo il ricorso all'istituto nuovamente necessario. Il senso di affanno e la farraginosità registrate nelle previsioni legislative a fondamento degli istituti mostrerebbe il volto patologico di un tale sistema, così come lo dimostra la circostanza per cui la soluzione straordinaria individuata dall'ordinamento per rispondere alle esigenze di coordinamento alla base della più recente crisi idrica abbia necessitato a sua volta di un coordinamento con gli ulteriori diffusi istituti commissariali

cui si è fatto ricorso al fine di rispondere a problemi di carattere complesso. Con ciò non si intende affatto stigmatizzare l'istituto in sé, che anzi in talune circostanze, come quelle emergenziali, appare quantomai necessario nell'amministrazione degli interessi; piuttosto, appare quantomai discutibile l'effettiva sostenibilità di un tale modello che fa del relativo ricorso ordinario la soluzione organizzativa ottimale per rispondere alla complessità nel breve termine e una via per eludere gli interventi che pongano stabilmente rimedio alle criticità nell'allocazione delle competenze eventualmente rilevate.

Al di là dei profili di ordine organizzativo, ad esito del percorso di ricerca si ritiene di condividere con sufficiente convinzione il principio per cui la funzione preposta alla riduzione dei rischi in una prospettiva di adattamento al cambiamento climatico sia anzitutto un'amministrazione per piani. L'aderenza ad un tale principio non costituisce esclusivamente una tendenza comune registrata nelle diverse tipologie di rischio, ma costituisce altresì una direzione auspicabile lì dove non sufficientemente riscontrata. Le ragioni di una tale conclusione possono ben trovare fondamento proprio a partire dalla rievocazione dell'autorevole insegnamento per cui l'azione amministrativa debba procedere per pianificazioni ogni volta che un'amministrazione si trovi ad affrontare problemi che hanno dimensione temporale pluriennale e che implicano coordinamenti tra amministrazioni, enti pubblici e privati<sup>4</sup>. Di quest'ultimo aspetto se ne è appena dato conto in questa sede conclusiva, mentre sul primo aspetto, la lettura qui condivisa del concetto di rischio difficilmente porta a negare un tale carattere ai *'problemi'* connessi ad un governo del medesimo. Al di là dei mutamenti delle condizioni fisiche del sistema climatico, di cui si è già detto, qualsiasi realtà territoriale è investita o può essere investita da processi di sviluppo e dinamiche socio-economiche idonee ad incidere nel tempo sull'esposizione, sulla vulnerabilità, nonché sulla capacità del sistema, e quindi tali da innescare una mutazione nel tempo della portata del rischio. La ricerca di una migliore rappresentazione del rischio che possa più adeguatamente guidare la ponderazione degli interessi passa quindi attraverso un'operazione che tenga insieme tali variabili, che colga le interconnessioni delle stesse e che tenga conto degli effetti cumulativi delle misure che insistono sul sistema socio-territoriale. Un insieme di profili, questi ultimi, che difficilmente può ritenersi possano cogliersi con una frazionata attività provvedimentale.

Il corollario di una tale principio dovrebbe dunque essere che lì dove non sia direttamente lo strumento pianificatorio a provvedere direttamente alla cura dell'interesse sotteso alla funzione, come nel caso degli strumenti di pianificazione relativi al settore del rischio idrogeologico, è auspicabile che nei procedimenti puntuali aventi ad oggetto misure preposte al conseguimento dell'obiettivo di riduzione del rischio sia inclusa l'autorità responsabile dell'approvazione del piano di riferimento, riconoscendo ad esempio la possibilità di rilasciare un parere attraverso cui sia valutata la coerenza della misura rispetto al percorso tracciato nel piano medesimo. Peraltro, a ben osservare, il ricorso ad una tale tecnica di

---

<sup>4</sup> M. S. Giannini, *Il pubblico potere*, Bologna, il Mulino, 1986, pp. 135.



amministrazione contraddistingue nelle diverse aree di rischio la realizzazione di misure di prevenzione strutturale e ciò costituisce senza dubbio un dato positivo, anche considerando il carattere particolarmente oneroso delle stesse. Invero, è per il tramite di una tale programmazione per obiettivi e per progetti avente alla base una chiara visione strategica delle priorità tra interventi che può ragionevolmente attendersi una migliore allocazione delle risorse finanziarie necessarie alla realizzazione dei medesimi. Va tuttavia preso atto di una tendenza comune perlomeno ai primi due settori esaminati che occorre criticamente censurare, ossia che sovente il legislatore si sia mosso all'insegna della discontinuità, con interventi che, più che apparire come formule di adattamento ad un contesto sostanziale in mutamento, sono apparse come forme di integrale destrutturazione o sovrapposizione degli strumenti di programmazione e/o della relativa *governance* che chiaramente impediscono l'affermazione di un'azione coerente negli obiettivi su un orizzonte di medio-lungo periodo.

Al di là di questi profili che attengono alla forma assunta dalla funzione, uno sguardo panoramico sul percorso di ricerca tracciato consente di constatare come complessivamente l'ordinamento abbia accordato un discreto peso specifico all'interesse sotteso alla funzione. Ad una tale constatazione si perviene non solo se si tiene conto dell'insieme delle ipotesi in cui viene accordata prevalenza alle disposizioni contenute in alcuni degli strumenti di pianificazione esaminati sulla pianificazione territoriale e urbanistica, ma anche alla luce dell'idoneità di talune attività e di diversi strumenti ad incidere sui regimi proprietari. A titolo esemplificativo potrebbe in tal senso richiamarsi l'incidenza conformativa sulla proprietà della pianificazione di bacino e dei vincoli idrogeologici, nonché le ipotesi di attivazione dei poteri sostitutivi nei confronti della proprietà nel settore degli incendi boschivi. Ebbene, a ben osservare, si tratta di aspetti che ben riflettono una precisa visione che interpreta i beni qui di interesse, in specie il suolo e il terreno boschivo, come beni privati di interesse pubblico, che, per le caratteristiche di cui sono connotati, sono tali da attivare forme di responsabilità diffuse, che si declinano anche in questi termini.

A questo punto, sulla scia di tali riflessioni, si potrebbe tentare di compiere un passo ulteriore e domandarsi se e in quali termini la riforma costituzionale di cui alla l. c. n. 1/2022 possa condizionare la funzione qui di interesse. Tenendo in considerazione la norma di cui all'art. 41, co. 2, Cost., come noto, con la novella è stato ampliato il novero dei limiti espliciti per l'iniziativa economica privata, tale per cui la stessa non possa svolgersi in modo da recare danno non solo alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, ma anche alla salute e all'ambiente. Ebbene, compiendo lo sforzo di riconoscere come con l'inserimento del lemma 'ambiente' sia stato incluso un limite di ordine differente, dalla natura non strettamente antropica, potrebbe cogliersi la possibile ricaduta che una tale riforma può avere intorno alla funzione qui di interesse. Più nello specifico, inquadrando la funzione nel rinnovato assetto costituzionale potrebbe ritenersi che siano state ampliate le maglie per un esercizio della funzione che, al fine di pervenire ad una riduzione del rischio da calamità naturale, si declini in termini di una limitazione dell'iniziativa economica privata ai fini della tutela della matrice ambientale in sé, e non nella misura in

cui il fenomeno calamitoso sia tale da incidere su profili di ordine strettamente antropico, come l'incolumità fisica delle persone, gli insediamenti umani, etc. In senso esemplificativo, si potrebbe ritenere che nel rinnovato assetto costituzionale interventi preposti ad una riduzione del rischio siccità declinati in questi termini possano trovare ulteriore legittimazione nella misura in cui l'attività economica interessata dalla misura aumenti la probabilità che al verificarsi dell'evento si produca un danno anche esclusivamente per la risorsa idrica in sé, e non necessariamente che il rischio sia tale da avere ripercussioni sulla sicurezza dell'approvvigionamento idrico umano. Seguendo una tale linea interpretativa, anche alla luce della constatata centralità che gli strumenti di programmazione assumono rispetto agli obiettivi qui di interesse, analogo rilievo assurgerebbero altresì le disposizioni di cui al terzo comma del medesimo articolo sulla base delle quali sono state fissate le basi costituzionali per una declinazione in senso ambientale della programmazione delle attività economiche. In tal senso, allora, il fatto che la legge determini i programmi controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini non solo sociali, ma anche ambientali, potrebbe per quanto qui di interesse significare che la programmazione delle attività economiche pubbliche e private ai fini della riduzione del rischio debba essere tale per cui queste ultime siano indirizzate e coordinate non solo al fine della tutela della pubblica incolumità ma anche dell'integrità e salubrità del bene ambientale interessato dal rischio. In sostanza, quindi, le basi costituzionali novellate sembrerebbero aver corroborato il fondamento dell'estensione dell'oggetto della tutela della funzione, non più composto esclusivamente da elementi connessi strettamente alla dimensione antropica ma anche delle matrici ambientali medesime suscettibili anch'esse di essere danneggiate dal fenomeni calamitosi di origine naturale.

Precisati tali aspetti, occorre da ultimo dare conto dell'ulteriore questione che questo lavoro si è proposto di esaminare, ovvero sia in quale misura possa ritenersi che le attività e gli strumenti connessi alla funzione preposta alla riduzione del rischio da calamità naturali siano stati modellati a misura di adattamento (al cambiamento climatico). Intorno al punto, non possono certamente negarsi i passi in avanti compiuti nella connotazione della funzione nel senso sopra precisato. In questo senso, si pone l'edificazione del richiamato sistema avanzato e integrato di monitoraggio e di previsione a lungo termine preposto a mettere a sistema l'operato delle amministrazioni nella costruzione e condivisione di un patrimonio informativo che consenta di individuare e prevedere i rischi sul territorio come conseguenza dei cambiamenti climatici e dell'inadeguata pianificazione territoriale. Analogamente, si collocano in questa direzione i meccanismi di riesame periodici che interessano taluni strumenti di pianificazione, come il piano di protezione civile, il PGRA, il piano A.I.B., nonché l'affermazione del principio della rivedibilità e della revocabilità senza indennizzo delle concessioni idriche, quale risposta offerta dall'ordinamento per assicurare una *'adattività'* del sistema giuridico ad una mutevolezza ecologica della risorsa. Ad ogni modo, lo stato di avanzamento dell'evoluzione dell'ordinamento in tal senso può considerarsi complessivamente modesto, rimanendo comunque limitate le ipotesi in cui la funzione

assuma quella connotazione. Certamente, una direzione che appare auspicabile è quella che conduca ad una piena inclusione della variabile degli effetti dei cambiamenti climatici nell'ambito sia della valutazione ambientale strategica sia nella valutazione di impatto ambientale, considerata la strategicità di entrambi gli istituti per gli obiettivi qui di interesse, così come appurata nel corso della trattazione. Un'ulteriore ragione si pone oltremodo a fondamento della valorizzazione in tal senso degli istituti di valutazione ambientale e attiene alla non innocua incidenza che sovente talune misure preposte alla riduzione di un rischio producono nei confronti di altre matrici ambientali, di cui si è dato ampiamente evidenza nel corso del lavoro. Ebbene, sono propriamente gli istituti di valutazione ambientale a costituire presumibilmente la sede eletta all'interno delle quali svolgere quella ponderazione degli interessi idonea a cogliere adeguatamente tale carattere multidimensionale dell'ambiente.

Un ultimo profilo è stato rilevato ad esito di uno sguardo trasversale al lavoro di cui si intende dare evidenza, ovvero sia la progressiva dotazione di strumenti di nuovo corso ovvero la declinazione di certi strumenti, quali i processi partecipativi sottesi alla pianificazione di protezione civile, i contratti di fiume, nonché gli accordi di foresta, che per certi versi sembrerebbero ricalcare una formula di amministrazione condivisa dei rischi. In specie, secondo una tale formula, per taluni aspetti si riconoscerebbe nell'alleanza tra amministrazione e cittadinanza un modello organizzativo che, nella condivisione di risorse e responsabilità, rafforza reciprocamente l'insieme di capacità di cui è dotato il sistema sociale e istituzionale al fine di rispondere ad un problema di interesse generale, ossia la riduzione dei rischi che insistono sul territorio. Ebbene, la valorizzazione degli strumenti e delle declinazioni delle azioni che ricalcano questa formula mettendo al centro le capacità appaiono un'ulteriore direzione auspicabile nella misura in cui un eventuale disconoscimento di tale grandezza non solo condurrebbe ad una valutazione alterata del rischio, ma soprattutto non agevolerebbe l'accettazione del rischio medesimo e quindi la responsabilizzazione della comunità e dei singoli individui rispetto allo stesso.

L'esito di un tale percorso di ricerca e l'insieme di queste riflessioni di sintesi conducono conclusivamente a volgere lo sguardo nei confronti dei rilievi della letteratura che ha tentato di individuare lo spessore giuridico del concetto di resilienza, cui si è fatto riferimento nel corso della trattazione, proprio per il rilievo che quest'ultimo assurgerebbe nel settore qui di interesse<sup>5</sup>. Ebbene, può conclusivamente ritenersi che sia propriamente nella declinazione della funzione esaminata e nell'articolazione della struttura organizzativa nei sensi qui proposti e nelle direzioni che sono apparse auspicabili che potrebbe presumibilmente confidarsi in una conformazione in senso resiliente di questo settore del diritto. Non solo in quanto secondo la prospettiva qui avanzata i cambiamenti richiamati verrebbero presi sul serio, consapevolmente, nonché in modo responsivo e responsabile<sup>6</sup>, ma anche se si opera più specificatamente

---

<sup>5</sup> Cfr. par. 2.5 del Cap. II.

<sup>6</sup> Così B. Boschetti, *Diritto e resilienza. Coordinate per un diritto capace di transizioni*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2023, n. 3, pp. 216.

un confronto di tali aspetti con l'insieme di canoni di condotta accuratamente individuati che delineerebbero un concetto generale di resilienza amministrativa che potrebbe impiegarsi nella sfera giuspubblicistica<sup>7</sup>. Una tale conformità potrebbe in particolare riscontrarsi rispetto ai canoni del: *providere*, che presuppone appunto un'attività di esplorazione attraverso una previsione strategica scientificamente e statisticamente fondata, trasparente, partecipata e con costanti aggiornamenti, multipli futuri alternativi, che consideri traiettorie e interdipendenze ipotizzabili al fine di definire preventivamente programmi, piani e ulteriori strumenti per non farsi trovare impreparati dinanzi a tali scenari; *aestimare*, che presuppone una valutazione e una misurazione di quale sia il grado di resilienza oggettiva e soggettiva e il relativo mutamento a seguito di una perturbazione<sup>8</sup>; *abire*, per il quale occorre evitare *ex ante* di adottare, di ridurre e mitigare *in itinere* o di ritirare *ex post* decisioni che portino ad avvicinare eccessivamente alle soglie critiche di resilienza l'oggetto o il soggetto dell'amministrazione<sup>9</sup>; *adaptare*, che presuppone appunto un'attività tesa a rendere flessibili, elastici e adattativi sia i propri procedimenti di programmazione, pianificazione, decisione e contrattazione sia la propria organizzazione, al fine di consentire un adeguamento rapido e dinamico all'evoluzione del grado di resilienza oggettiva e soggettiva, condizionatamente alla perturbazione esterna<sup>10</sup>. In sostanza, un complesso di caratteri agevolmente riconoscibili nella declinazione della funzione qui proposta, che ben si rifletterebbe quell'approccio responsivo, proattivo, orientato all'effettività e multi e trans-temporale necessario alla gestione dei persistenti cambiamenti strutturali<sup>11</sup>.

Constatato ciò, occorre tuttavia precisare che la connotazione di tale settore giuridico in tal senso non può certo interessare esclusivamente la funzione preposta alla riduzione del rischio, ma anche la funzione di amministrazione dell'emergenza, configurandosi la resilienza, come per certi versi in modo condivisibile precisato, come un ponte dalla cui tenuta, *rectius* dal maggiore o minore grado di resilienza nel duplice senso oggettivo e soggettivo, dipende sia una maggiore o minore possibilità di prevenire, fronteggiare e riparare le emergenze degenerate da quei rischi, sia il maggiore o minore tasso di distruttività delle emergenze medesime<sup>12</sup>. In realtà, a ben osservare, si potrebbe ritenere che l'estensione di un tale ponte dovrebbe interessare, per ciò che in questa sede interessa, anche la funzione di ricostruzione post evento calamitoso proprio perché «l'evoluzione della resilienza medesima all'esito dell'adattamento e alle emergenze passate, e la memoria di queste ultime, co-determinano la traiettoria

---

<sup>7</sup> M. Monteduro, *Ma che cos'è questa «resilienza»? Un'esplorazione del concetto nella prospettiva del diritto delle amministrazioni pubbliche*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'ambiente*, 2023, n. 1, pp. 84 ss.

<sup>8</sup> Le attività di previsione riconducibili alla funzione qui di interesse che tengano conto della variabilità delle condizioni fisiche del sistema climatico sembrerebbero rispondere proprio ai canoni del *providere* e del *aestimare*.

<sup>9</sup> In tal senso si pone ad esempio il carattere adattivo delle concessioni idriche.

<sup>10</sup> Rispetto a quanto esaminato possono ad esempio intendersi in questi termini talune attività di pianificazione, come quelle relative al piano di protezione civile, al PGRA e al piano A.I.B.

<sup>11</sup> B. Boschetti, *Diritto e resilienza. Coordinate per un diritto capace di transizioni*, cit., pp. 213.

<sup>12</sup> M. Monteduro, *Ma che cos'è questa «resilienza»? Un'esplorazione del concetto nella prospettiva del diritto delle amministrazioni pubbliche*, cit., pp. 113.

dei rischi futuri»<sup>13</sup> Non a caso è proprio intorno a tale funzione che è più di recente stato aperto un cantiere, essendo stato avviato, fuor di metafora, un percorso di riforma finalizzato a ridefinire il relativo impianto normativo<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> Nell'ambito della XIX legislatura può farsi riferimento alla proposta di legge n. 647 d'iniziativa dei deputati Braga, Curti, Di Sanzo, Ferrari, Simiani, presentata alla Camera dei deputati il 29 novembre 2022 *Deleghe al Governo per la disciplina organica degli interventi di ricostruzione nei territori colpiti da eventi emergenziali di rilievo nazionale e per l'adozione di un testo unico delle disposizioni legislative nella materia* e, da ultimo, al disegno di legge n. 1632 presentato dal Ministro per la protezione civile e le politiche del mare (Musumeci) il 29 dicembre 2023 *Legge quadro in materia di ricostruzione post-calamità*.

## BIBLIOGRAFIA

AA. VV.

AA. VV., *Il diritto amministrativo dell'emergenza. Annuario 2005* (Associazione dei professori di diritto amministrativo), Milano, Giuffrè, 2006.

AA.VV., *La Protezione civile nella società del rischio La responsabilità penale nell'ambito dell'attività di protezione civile* (Atti dell'incontro di studio organizzato in collaborazione con il Consiglio Superiore della Magistratura Roma, Sala Conferenze del Palazzo dei Marescialli 14 luglio 2016), Pisa, Edizioni ETS, 2017.

AA.VV., *La Protezione civile nella società del rischio. Il sistema di protezione civile: profili organizzativi, poter ed ipotesi di responsabilità penale degli operatori* (Atti dell'incontro di studio organizzato in collaborazione con la Scuola Superiore della Magistratura Roma, Scuola di perfezionamento delle Forze di polizia (28-30 maggio 2018), Pisa, Edizioni ETS, 2019.

AA.VV., *Protezione civile e responsabilità nella società del rischio. Chi valuta, chi decide, chi giudica*, Edizioni ETS, 2013, pp. 20 ss.

ABBAMONTE

G. Abbamonte, *Programmazione economica e pianificazione territoriale*, in *Enciclopedia del Diritto*, agg. II, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 796 ss.

ABRAMI

A. Abrami, *Commento all'art. 69 del d.p.r. 616*, in E. Capaccioli, F. Satta (a cura di), *Commento al decreto 616 (dpr 24 luglio 1977 n. 16)*, Milano, Giuffrè, 1980, pp. 1119 ss.

A. Abrami, *Edificabilità e vincolo idrogeologico*, in *Foro amm.*, 1972, II, pp. 7 ss.

A. Abrami, *La funzione del bosco: appunti sulla rilevanza del diritto forestale*, in *Riv. dir. agr.*, 1983, I, pp. 201 ss.

A. Abrami, *La nuova legislazione forestale nel decreto 3 aprile 2018, n. 34*, in *Rivista di diritto agrario*, 2018, n. 1, pp. 101 ss.,

A. Abrami, *La soppressione del Corpo Forestale dello Stato e le ragioni del bilancio*, in *Rivista di diritto agrario*, 2016, 1/1, pp. 120 ss.

A. Abrami, *Le aree boscate nel governo del territorio-ambiente*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 1995, pp. 597 ss.

A. Abrami, *Strutture amministrative e poteri di programmazione nella recente legislazione di difesa del suolo*, in *Riv. dir. agr.*, 1992, n. 2, pp. 326 ss.

AIMONETTO

M. Aimonetto, *Le ordinanze del sindaco e dei dirigenti comunali. Con casi pratici e modulario*, V edizione, Rimini, Maggioli Editore, 2001.

ALBANESE

A. Albanese, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Diritto pubblico*, 2002, pp. 51 ss.

ALBERTON

M. Alberton, *L'attività delle Autorità di bacino alla luce di recenti sviluppi in tema di governo delle acque*, in *Istituzioni del federalismo*, 2010, n. 3-4, pp. 363 ss.

ALBERTON – PERTILE - TURRINI

M. Alberton, M. Pertile, P. Turrini (a cura di), *La direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE) e la direttiva alluvioni (2007/60/CE) dell'Unione europea. Attuazione e interazioni con particolare riferimento all'Italia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

ALLEGRETTI

U. Allegretti, *Il Codice della Protezione Civile (d.lg. 2 gennaio 2018, n. 1)*, in *Aedon*, 2018, n. 1.

ALTAMURA - MORANDO

M. Altamura, M. Morando, *I Piani di protezione civile come laboratori di comunità*, in *Labsus*, 14 giugno 2022.

AMATO

D. Amato, *Attività di protezione civile e responsabilità penale: criticità attuali e prospettive di riforma*, in *Criminalia*, 2015, pp. 391 ss.

D. Amato, *Diritto penale delle calamità naturali*, in *Diritto on line – Treccani*, 2019.

AMIRANTE

D. Amirante, *La direttiva habitat fra valutazione di incidenza e principio precauzionale*, in *Dir. Pubbl. comp. Eur.*, 2005, 1, pp. 488 ss.

AMOROSINO

S. Amorosino, *Mercati finanziari (vigilanza sui)*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 3617 ss.

S. Amorosino, "Neoprogrammazioni" pubbliche o private e mercati in trasformazione, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, 2022, n. 4s, pp. 46 ss.

#### ANDRONIO

A. Andronio, *Le ordinanze di necessità e di urgenza per la tutela dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2004.

#### ANGIOLINI

V. Angiolini, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova, CEDAM, 1986.

#### ANNECCHINI - COLA - OREFICINI ROSI

A. Annicchini, F. Cola, R. Oreficini Rosi, *Il nuovo codice di protezione civile. Storia, analisi, prospettive*, EPC, 2020.

#### ARCURI

A. Arcuri, *Il governo delle emergenze: i rapporti tra decreti-legge e ordinanze di protezione civile dal terremoto de L'Aquila al crollo del ponte Morandi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, fasc. 2.

#### ARENA

G. Arena, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, Jovene, 2005, pp. 177 ss.

G. Arena, *Un approccio sistemico all'amministrazione condivisa*, in G. Arena, M. Bombardelli (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, pp. 1 ss.

#### ARMITAGE

D. Armitage, *Resilience and administrative law*, in *Ecology and Society*, 2013, n. 18(2)

#### ARNOLD - GUNDERSON

C. A. Arnold, L. H. Gunderson, *Adaptive law and resilience*, in *Envtl. L. Rep. News & Analysis*, 2013, n. 43, pp. 10426 ss.

#### ARONSSON-STORRIER

M. Aronsson-Storrier, *Exploring the Foundations: The Principles of Prevention, Mitigation, and Preparedness in International Law*, in K. L. H. Samuel, M. Aronsson-Storrier, K. Nakjavani Bookmiller (a cura di), *The*



*Cambridge Handbook of Disaster Risk Reduction and International Law*, Cambridge University Press, 2019, pp. 52 ss.

M. Aronsson-Storrier, *Sendai five years on: Reflections on the role of international law in the creation and reduction of disaster risk*, in *International Journal of Disaster Risk Science*, 2020, n. 11.2, pp. 232 ss.

#### ARONSSON-STORRIER - DAHLBERG

M. Aronsson-Storrier, R. Dahlberg (a cura di), *Defining Disaster. Disciplines and Domains*, Elgar, 2022.

#### ASCOLI

D. Ascoli, A. Catalanotti, E. Valesse, S. Cabiddu, G. Delogu, M. Driussi, A. Esposito, V. Leone, R. Lovreglio, E. Marchi, S. Mazzoleni, FA. Rutigliano, S. Strumia, G. Bovio, *Esperienze di fuoco prescritto in Italia: un approccio integrato per la prevenzione degli incendi boschivi*, in *Forest@, Rivista di Selvicoltura ed Ecologia Forestale*, 2012, n. 9, pp. 20 ss.

#### ASTUTI

G. Astuti, *Acque. Introduzione storica generale* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1958, pp. 346 ss.

#### AUGUSTO – BERNABEI - TOMMASI

S. Augusto, G. Bernabei, C. Tommasi, *Il nuovo Codice della Protezione civile: il difficile rapporto tra continuità e innovazione*, in *Studium iuris*, 2018, n. 24 (10), pp. 1127 ss.

#### AVANZINI

G. Avanzini, *Il commissario straordinario*, Torino, Giappichelli, 2013.

#### BACHELET

G. Bachelet, *Profili giuridici dell'organizzazione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 1965.

#### BALDINI

V. Baldini, *Emergenza sanitaria nazionale e potere di ordinanza regionale. Tra problema di riconoscibilità dell'atto di giudizio e differenziazione territoriale delle tutele costituzionali*, in *Dirittifondamentali.it*, 2020, 1, pp. 885 ss.

#### BARONE

A. Barone, *Governo del territorio e sicurezza sostenibile*, Bari, Cacucci, 2013.

A. Barone, *Il diritto del rischio*, Milano, Giuffrè, 2006.

A. Barone, *Prime considerazioni su governo del territorio e principio di precauzione*, in P. Stella Richter (a cura di), *La sicurezza del territorio, pianificazione e depianificazione: atti del 15. e del 16. Convegno nazionale dell'Associazione italiana di diritto urbanistico, Ferrara, 6-7 ottobre 2011 e Macerata, 28-29 settembre 2012* (Quaderni della rivista giuridica dell'edilizia), Milano, Giuffrè, 2014, pp. 5 ss.

A. Barone, *The 'Risk Society': a new concept for the principle of legal certainty?*, in L. Giani, M. D'Orsogna, A. Police (a cura di), *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 73 ss.

BARTOLINI A.

A. Bartolini, *Le pianificazioni differenziate ed il diritto mine*, in P. Stella Richter (a cura di), *La sicurezza del territorio, pianificazione e depianificazione*, cit., pp. 151 ss.

BARTOLINI G.

G. Bartolini, *Disaster Risk Reduction: An International Law Perspective*, in *Questions of International Law*, 2018, n. 5, fasc. 48

BARTOLOMEI

F. Bartolomei, *Potere di ordinanza e ordinanze di necessità*, Milano, Giuffrè, 1979.

F. Bartolomei, voce *Ordinanza* (dir. amm.), in *Enciclopedia del diritto*, XXX, Milano, Giuffrè, 1980, pp. 970 ss.

BECK

U. Beck, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, Carocci, 2013.

BENEDETTI

E. Benedetti, *Osservazioni in tema di utilizzo edilizio di terreni soggetti a vincolo idrogeologico*, in *Giur. agr. it.*, 1972, pp. 396 ss.

BENOZZO - BRUNO

M. Benozzo, F. Bruno, *La valutazione di incidenza. La tutela della biodiversità tra diritto comunitario e regionale*, Milano, 2009.

BENVENUTI

F. Benvenuti, *Eccesso di potere per vizio della funzione*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1950, pp. 29 ss.

F. Benvenuti, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, pp. 118 ss.

F. Benvenuti, *Il demanio fluviale*, in *Dir. maritt.*, 1961, pp. 476 ss.

F. Benvenuti, *Semantica di funzione*, in *JUS*, 1985, n. 1, pp. 3 ss.

#### BERNARDI

S. Bernardi, *Il nuovo assetto del reato di incendio boschivo dopo il “decreto incendi” (d.l. 8 settembre 2021, n. 120, convertito con l. 8 novembre 2021, n. 155)*, in *Sistema penale*, 10 gennaio 2022.

#### BERRINO

G. Berrino, *L’impatto delle norme UE in risposta ai disastri sul sistema penale*, in M. Gestri (a cura di), *Disastri, protezione civile e diritto. Nuove prospettive nell’Unione Europea e in ambito penale*, Milano, Giuffrè, 2016, pp. 313 ss.

#### BERTI

G. Berti, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, CEDAM, 1968.

G. Berti, *Diritto e Stato: riflessioni sul cambiamento*, Padova, CEDAM, 1986.

#### BERTI - TUMIATI

G. Berti, L. Tumiati, *Commissario e commissione straordinaria*, in *Enciclopedia del diritto*, VII, Giuffrè, Milano, 1960, pp. 842 ss.

#### BERTI SUMAN - TOSCANO

A. Berti Suman, A. Toscano, *Public Acceptance of Water Reuse for Agriculture in the Wake of the New EU Regulation: Early Reflections*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2021, 18(3), pp. 225 ss.

#### BEVILACQUA

D. Bevilacqua, *La sicurezza alimentare negli ordinamenti giuridici ultrastatali*, Milano, Giuffrè, 2011.

#### BIANCO - AMORE

G. Bianco, S. Amore, *Suolo (difesa del)*, in *Digesto (disc. pubbl.)*, Torino, UTET, 2000.

#### BIGNAMI - MENDUNI

D. F. Bignami, G. Menduni, *Piani comunali di protezione civile: origini, sviluppo e nuove azioni di pianificazione territoriale (parte I)*, in *Territorio*, 2020, n. 95, pp. 170 ss. e

#### BOCCALETTI

G. Boccaletti, *Siccità. Un paese alla frontiera del clima*, Milano, Mondadori, 2023.

BOGGERO

G. Boggero, *Le “more” dell’adozione dei d.P.C.M. sono “ghiotte” per le Regioni. Prime osservazioni sull’intreccio di poteri normativi tra Stato e Regioni in tema di Covid-19*, in *Diritti regionali*, 2020, 1, p. 361 ss.

BOHMAN

B. Bohman, *Legal Design for Social- Ecological Resilience*, Cambridge University Press, 2021

BOIN - EKENGREN - RHINARD

A. Boin, M. Ekengren, M. Rhinard, *The European Union as Crisis Manager: Patterns and Prospects*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

BOMBARDELLI

M. Bombardelli, *L’organizzazione dell’amministrazione condivisa*, in G. Arena, M. Bombardelli (a cura di), *L’amministrazione condivisa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, pp. 113 ss.

M. Bombardelli, *Gli interventi sostitutivi nelle situazioni di emergenza*, in AA.VV., *Annuario 2005. Il diritto amministrativo dell'emergenza*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 179 ss.

BONAUDI

E. Bonaudi, *Dei provvedimenti d’urgenza del sindaco*, Torino, Fratelli Bocca, II edizione, 1920.

BORGATO - TRABUCCO

M. Borgato, D. Trabucco, *Brevi note sulle ordinanze contingibili ed urgenti: tra problemi di competenza e cortocircuiti istituzionali*, in *Dirittifondamentali.it*, 24 marzo 2020.

BORGHI

P. Borghi, *Il rischio alimentare e il principio di precauzione*, in L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, vol. III, *Il diritto agroalimentare*, Torino, UTET, 2011, pp. 53 ss.

BOSCHETTI

B. Boschetti, *Diritto e resilienza. Coordinate per un diritto capace di transizioni*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2023, n. 3, pp. 208 ss.

BOSCOLO

E. Boscolo, *La valutazione ambientale strategica di piani e programmi* (Nota a: Corte giustizia UE , 08 novembre 2007, n.40, sez. VIII), in *Riv. giur. edilizia*, 2008, fasc. 1.

E. Boscolo, *La VAS nel piano e la VAS del piano: modelli alternativi di fronte al giudice amministrativa*, in *Urbanistica e appalti*, 2010, n. 9, pp. 1108 ss.

E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità: la risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*, Milano, Giuffrè, 2012.

E. Boscolo, *Politiche idriche adattive nella stagione della scarsità. Dall'emergenza alla regolazione*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2022, n. 3, pp. 97 ss.

E. Boscolo, *Stabilità e adattamento nei rapporti concessori tra revisione e autotutela*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, 2022, n. 4, pp. 281 ss.

#### BOUDON

R. Boudon, *Azione*, in R. Boudon (a cura di), *Trattato di sociologia*, Bologna, Il Mulino, 1992, pp. 27 ss.

#### BOVIO - ASCOLI

G. Bovio, D. Ascoli, *Fuoco prescritto: stato dell'arte della normativa italiana*, in *L'Italia Forestale e Montana*, 67 (4), 2012, pp. 347 ss. <http://dx.doi.org/10.4129/ifm.2012.4.04>.

#### BOVIO - MARCHETTI ET AL.

G. Bovio, M. Marchetti, L. Tonarelli, M. Salis, G. Vacchiano, R. Lovreglio, D. Ascoli, *Gli incendi boschivi stanno cambiando: cambiamo le strategie per governarli*, in *Forest@, Journal of Silviculture and Forest Ecology*, 2017, 14(1), pp. 202 ss.

#### BRACA – BUSSETTINI ET AL.

G. Braca, M. Bussettini, D. Ducci, et al., *Evaluation of national and regional groundwater resources under climate change scenarios using a GIS-based water budget procedure*, *Rend. Fis. Acc. Lincei* 30, 2019, pp. 109 ss.

#### BRACA – MARIANI ET AL.

G. Braca, S. Mariani, B. Lastoria, F. Piva, F. Archi, A. Botto, M. Casaioli, T. Forte, G. Marchetti, C. Peruzzi, R. Tropeano, C. Vendetti, M. Bussettini, *Bilancio idrologico nazionale: focus su siccità e disponibilità naturale della risorsa idrica rinnovabile*, Aggiornamento al 2022, rapporti n. 388/2022, Roma, ISPRA, 2023.

#### BREAU

S. C. Breau, *Responses by states*, in S. C. Breau, K. L. H. Samuel, *Research Handbook on Disasters and International Law*, Edward Elgar Publishing, 2016, pp. 73 ss.

#### BREAU - SAMUEL

S. C. Breau, K. L. H. Samuel (a cura di), *Research Handbook on Disasters and International Law*, Cheltenham – Northampton, Elgar, 2016.

#### BROCCA

M. Brocca, *Gli accordi di foresta*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2021, n. 4, pp. 871 ss.

M. Brocca, *La pianificazione forestale*, in N. Ferrucci (a cura di), *Commentario al testo unico in materia di foreste e filiere forestali (d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34)*, Cedam, Padova, 2019, pp. 101 ss.

M. Brocca, *Paesaggio e agricoltura a confronto. Riflessioni sulla categoria del paesaggio agrario*, in *Riv. Giur. Edil.*, 2016, n. 1-2.

#### BUOSO

E. Buoso, *La difesa del suolo*, in P. Dell'Anno, E. Picozza (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente - Tutele parallele. Norme processuali*, Padova, CEDAM, 2015, pp. 570 ss.

E. Buoso, *Le misure di semplificazione e accelerazione per il contrasto del dissesto idrogeologico nelle norme attuative del PNRR*, in *Rivista Giuridica di Urbanistica*, 2021, n. 4, pp. 855 ss.

#### CAFAGNO

M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, Giappichelli, 2007.

#### CAFIERO

G. Cafiero, *L'attuazione della valutazione ambientale strategica preliminare (Vas), nelle Regioni del Mezzogiorno*, in *Riv. Giur. Mezzog.*, 2011, n. 4, pp. 1021 ss.

#### CAMMEO - VITTA

F. Cammeo, C. Vitta, *Sanità pubblica*, in V. E. Orlando (a cura di) *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, vol. N, parte II, Milano, Soc. Ed. Libreria, 1905, pp. 258 ss.

#### CANALE

G. Canale, *L'assorbimento del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri: un ulteriore passo avanti verso la tesi della differenziazione funzionale della condizione militare?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2019, 4, pp. 2023 ss.

#### CANDIDO

A. Candido, *La protezione civile dentro e fuori l'emergenza*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2022, n. 1, pp. 288 ss.

#### CANTELMO

C. Cantelmo, *Corpo forestale dello Stato*, in *Digesto*, 1989, pp. 195 ss.

#### CANTONE

R. Cantone, *La prevenzione della corruzione e il ruolo dell'ANAC*, in M. D'Alberti (a cura di), *Combattere la corruzione: analisi e proposte*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2016, pp. 25 ss.

#### CAPORALE

F. Caporale, *Acque. Disciplina pubblicistica*, in *Enciclopedia Treccani (Diritto on line)*, 2014.

F. Caporale, *I servizi idrici*, Milano, Franco Angeli, 2017.

#### CARAFÀ

A. Carafà, *La valutazione di incidenza ambientale*, in P. Dell'Anno, E. Picozza (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Vol. II, Cedam, Padova, 2013, pp. 585 ss.

#### CARANTA

R. Caranta, *L'urgenza ed il diritto comunitario degli appalti pubblici* (nota a Tar Puglia, sez. II, 25 febbraio 1997, n. 208), in *Urbanistica e Appalti*, 1997, n. 6, pp. 651 ss.

#### CARAPPELLUCCI

A. Carapellucci, *Le ordinanze contingibili e urgenti in materia di rifiuti : la nuova declinazione di un istituto controverso*, in *Ambientediritto.it*, novembre 2009.

#### CARAVITA – FABRIZZI - STERPA

B. Caravita, F. Fabrizzi, A. Sterpa, *Lineamenti di diritto costituzionale delle Regioni e degli enti locali*, Torino, Giappichelli, 2019

#### CARBONARA

L. Carbonara, *La riorganizzazione delle forze di polizia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2016, fasc. 6, pp. 711 ss.

#### CARDONE

A. Cardone, *L'incostituzionalità della riforma delle ordinanze sindacali tra «presupposizione legislativa» e «conformità alla previa legge». Un doppio regime per la riserva relativa?*, in *Giur. cost.*, 2011, fasc. 2, pp. 2090 ss.

A. Cardone, *La «normalizzazione» dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Torino, Giappichelli, 2011.

#### CARIOLA

A. Cariola, *Le ordinanze cautelari del ministro dell'ambiente e l'autonomia regionale: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 1998, fasc. 5, pp. 1201 ss.

#### CARLARNE

C. P. Carlarne, *Disastrous Adaptation*, in J. Peel e D. Fisher (a cura di), *The role of international environmental law in disaster risk reduction*, Leiden, Brill-Nijhoff, 2016, pp. 127 ss.

#### CARLONI

E. Carloni, *Corruzione (prevenzione della)*, in B. G. Mattarella, M. Ramajoli (a cura di), *Enciclopedia del diritto, Vol. 3: Funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè, 2022, pp. 319 ss.

#### CARNEVALI

T. Carnevali, *Trattato di diritto comunale positivo*, Mantova, 1893

#### CARRER

M. Carrer, *Le ordinanze dei Sindaci e la scorciatoia della Corte*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2012.

#### CARUSO

G. M. Caruso, *Il principio "do no significant harm": ambiguità, caratteri e implicazioni di un criterio positivizzato di sostenibilità ambientale*, in *La Cittadinanza europea*, 2022, n. 2, pp. 151 ss.

#### CASONATO

C. Casonato, *Diritto e scienze della vita: complessità, tentazioni, resilienza*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2015, n. 2, pp. 277 ss.



#### CASSESE

S. Cassese, *I paradossi dell'emergenza*, in AA. VV., *Il diritto amministrativo dell'emergenza. Annuario 2005* (Associazione dei professori di diritto amministrativo), cit., pp. 221 ss.

#### CASTELLARI ET AL.

S. Castellari, S. Venturini, F. Giordano, A. Ballarin Denti, A. Bigano, M. Bindi, F. Bosello, L. Carrera, M. V. Chiriaco, R. Danovaro, F. Desiato, A. Filpa, S. Fusani, M. Gatto, D. Gaudioso, O. Giovanardi, C. Giupponi, S. Gualdi, F. Guzzetti, M. Lapi, A. Luise, G. Marino, J. Mysiak, A. Montanari, D. Pasella, L. Pierantonelli, A. Ricchiuti, R. Rudari, C. Sabbioni, M. Sciortino, L. Sinisi, R. Valentini, P. Viaroli, M. Vurro, M. Zavatarelli, *Elementi per una Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici*, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Roma, 2014.

S. Castellari, S. Venturini, A. Ballarin Denti, A. Bigano, M. Bindi, F. Bosello, L. Carrera, M. V. Chiriaco, R. Danovaro, F. Desiato, A. Filpa, M. Gatto, D. Gaudioso, O. Giovanardi, C. Giupponi, S. Gualdi, F. Guzzetti, M. Lapi, A. Luise, G. Marino, J. Mysiak, A. Montanari, A. Ricchiuti, R. Rudari, C. Sabbioni, M. Sciortino, L. Sinisi, R. Valentini, P. Viaroli, M. Vurro, M. Zavatarelli (a cura di), *Rapporto sullo stato delle conoscenze scientifiche su impatti, vulnerabilità e adattamento ai cambiamenti climatici in Italia*, Roma, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, 2014.

#### CASTELLI

L. Castelli, *Tra «disporre» e «provvedere». I d.P.C.M. pandemici al test di normatività*, in «Osservatorio sulle fonti», 2022, fasc. 2, pp. 37 ss.

#### CASTORINA

E. Castorina, *Direzione e coordinamento del Presidente del Consiglio dei Ministri nel sistema della protezione civile*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2008

#### CATELANI

E. Catelani, *Contributo allo studio delle direttive interorganiche*, Torino, Giappichelli, 1999.

#### CATINO

M. Catino, *Da Chernobyl a Linate. Incidenti Tecnologici o Errori Organizzativi?*, Milano, Bruno Mondadori, 2006.

M. Catino, *Errori e disastri nei sistemi complessi. Tra paradigma accusatorio fondato sulla colpa individuale, e approccio organizzativo, di tipo funzionale*, in *Diritto penale e uomo*, 5 febbraio 2020.

M. Catino, *Individual Blame vs. Organizational Function Logic in Accident Analysis*, in *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 16, 2008, pp. 53 ss.

#### CAVALLO PERIN

R. Cavallo Perin, *Ordine e ordinanza nel diritto amministrativo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, X Vol., 1995, I agg., 2010, pp. 366 ss.

R. Cavallo Perin, *Il diritto amministrativo e l'emergenza derivante da cause e fattori esterni all'amministrazione*, in AA. VV., *Il diritto amministrativo dell'emergenza. Annuario 2005* (Associazione dei professori di diritto amministrativo), Milano, Giuffrè, 2006, pp. 31 ss.

R. Cavallo Perin, *La tutela dell'ambiente: nuove norme attributive del potere di ordinanza*, in *Foro italiano*, 1988, I, pp. 3538 ss.

R. Cavallo Perin, *Potere di Ordinanza e Principio di legalità. Le ordinanze amministrative di necessità e urgenza*, Milano, Giuffrè, 1990.

#### CECCHETTI

M. Cecchetti, *Diritto ambientale e conoscenze scientifiche tra valutazione del rischio e principio di precauzione*, in *Federalismi*, 2022, n. 24, pp. 20 ss.

#### CERASE

M. Cerase, *Ordinanze di urgenza e necessità*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 3985 ss.

#### CERBO

P. Cerbo, *Principio di legalità e "nuove ed inedite" fattispecie di illecito create dai Sindaci*, in *Le Regioni*, 2012, n. 1-2, pp. 215 ss.

#### CERRI

A. Cerri, *Regolamenti*, in *Enciclopedia giuridica*, XXVI, Roma, Treccani, 1991.

#### CERULLI IRELLI

V. Cerulli Irelli, *Acque pubbliche*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Treccani, 1988.

V. Cerulli Irelli, *L'amministrazione condivisa nel sistema del diritto amministrativo*, in G. Arena, M. Bombardelli (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, pp. 21 ss.

V. Cerulli Irelli, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, in *Diritto pubblico*, 2007, fasc. 2, pp. 345 ss.

V. Cerulli Irelli, *Sindaco legislatore? Nota a Corte Cost. 7 aprile 2011 n. 115*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2011, n. 2, pp. 1600 ss.

V. Cerulli Irelli, *Sussidiarietà (dir. amministrativo)*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXX, Roma, Treccani, 2003.

#### CHELI

E. Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961.

#### CHINELLO

D. Chinello, *Vincoli conformativi o espropriativi: natura giuridica e criteri di distinzione - il commento*, in *Urb. e app.*, 2016, n. 3, pp. 329 ss.

#### CHIRULLI

P. Chirulli, *Provvedimenti precauzionali in materia di sicurezza del territorio e sindacato giurisdizionale della discrezionalità tecnica*, in P. Stella Richter (a cura di), *La sicurezza del territorio, pianificazione e depianificazione, La sicurezza del territorio, pianificazione e depianificazione: atti del 15. e del 16. Convegno nazionale dell'Associazione italiana di diritto urbanistico, Ferrara, 6-7 ottobre 2011 e Macerata, 28-29 settembre 2012* (Quaderni della rivista giuridica dell'edilizia), Milano, Giuffrè, 2014, pp. 93 ss.

P. Chirulli, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Diritto amministrativo*, 2015, fasc. 1, pp. 50 ss.

#### CHITI

M. P. Chiti, *Il rischio sanitario e l'evoluzione*, in AA. VV., *Il diritto amministrativo dell'emergenza. Annuario 2005* (Associazione dei professori di diritto amministrativo), Milano, Giuffrè, 2006, pp. 141 ss.

M. P. Chiti, *Il rischio sanitario e l'evoluzione dall'amministrazione dell'emergenza all'amministrazione precauzionale*, in *Annuario AIPDA 2005, Il diritto amministrativo dell'emergenza*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 141 ss.

#### CICORIA

M. Cicoria, *Brevi riflessioni sui profili privatistici del "contratto di fiume"*, in *Amministrativ@mente*, 2022, n. 2, pp. 316 ss.

#### CIMINI

S. Cimini, *I soggetti del sistema: intreccio delle competenze e regolazione delle emergenze*, in L. Giani, M. D'Orsogna, A. Police (a cura di), *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 99 ss.

#### CIMINI - DIPACE

S. Cimini, R. Dipace, *La gestione delle risorse idriche e la tutela del suolo dal rischio idrogeologico*, in R. Ferrara, M. A. Sandulli (a cura di), *Trattato di Diritto dell'Ambiente*, Tomo II, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 552 ss

#### CINGANO

V. Cingano, *Responsabilità civile del tecnico e concausa naturale*, in *Il diritto dell'economia*, 2022, n. 3, pp. 433 ss.

#### CINTIOLI

F. Cintioli, *Sul regime del lockdown in Italia (note sul decreto legge n. 19 del 25 marzo 2020)*, in *Federalismi.it* - «Osservatorio Emergenza Covid-19», 6 aprile 2020.

#### CIVITARESE MATTEUCCI

S. Civitarese Matteucci, *Valutazione d'impatto ambientale e ordinamenti regionali*, in *Le Regioni*, 1997, n. 6, pp. 1119 ss.

#### COCCO – MARZANTI - PUPILELLA

G. Cocco, A. Marzanti, R. Pupilella, *Ambiente, il sistema organizzativo ed i principi fondamentali*, in M. P. Chiti, G. Greco (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo Europeo. Parte speciale*, Milano, Giuffrè, pp. 157-272;

#### COLUCCI

M. Colucci, *La difesa del suolo dal rischio idrogeologico e la gestione dell'emergenza. Una ricostruzione del quadro normativo e delle competenze, nazionale e veneto*, in *Il diritto della Regione*, 2010, pp. 79 ss.

#### COMPORTI

G. D. Comporti, *Amministrazioni e giudici sull'onda dell'elettrosmog*, in *Foro amm.*, 2001, n. 9, pp. 2456 ss.

#### CONSOLI

G. Consoli, *Sui divieti di edificabilità nelle zone sottoposte a vincolo idrogeologico*, in *Rass. lav. pubbl.*, 1973, n. 6, pp. 215 ss.

#### CONSORTI – GORI - ROSSI

P. Consorti, L. Gori, E. Rossi, *Diritto del Terzo settore*, Bologna, Il Mulino, 2018.

#### CONTI

V. Conti, *Il sindaco nel diritto amministrativo italiano*, Napoli, Margieri G. Editore, 1875.

#### CONTICELLI

M. Conticelli, *L'espropriazione*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Parte speciale*, Tomo 2, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 1929 ss.

#### CONZUTTI

A. Conzutti, *Quandoque bonus dormitat codex? La strana "quiescenza" del consolidato sistema di protezione civile*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2021, fasc. 2, pp. 394 ss.

#### COOPER

M. D. Cooper, *Seven Dimensions of Disaster: The Sendai Framework and the Social Construction of Catastrophe*, in

#### SAMUEL - ARONSSON-STORRIER - NAKJAVANI BOOKMILLER

K. L. H. Samuel, M. Aronsson-Storrier, K. Nakjavani Bookmiller (a cura di), *The Cambridge Handbook of Disaster Risk Reduction and International Law*, cit., pp. 17 ss.

#### CORDINI

G. Cordini, *La tutela dell'ambiente idrico in Italia e nell'Unione europea*, in G. Cordini, C. Stroppa (a cura di), *Il bene acqua. Realtà e prospettive sociali*, Roma, Aracne, 2006, pp. 85 ss.

#### CORSO

G. Corso, *La valutazione del rischio ambientale*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 171 ss.

#### CORTESE

F. Cortese, *Amministrazione condivisa e biografia giuridica della nazione*, in G. Arena, M. Bombardelli (a cura di), *L' amministrazione condivisa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, pp. 15 ss.

#### CRAIG

R. K. Craig, *Stationarity is dead-long live transformation: five principles for climate change adaptation law*, in *Harv. Envtl. L. Rev.*, 2010, n. 34, pp. 9 ss.

#### CRISAFULLI

V. Crisafulli, *Fonti del diritto (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XVII, Milano, Giuffrè, 1968, pp. 925 ss.

V. Crisafulli, *Ordinanze di necessità, interpretazione della Corte e sindacato del giudice comune*, in *Giur. It.*, 1956, n. 1, pp. 863 ss.

V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *St. urb.*, 1938, pp. 91 ss.

#### CRISMANI

A. Crismani, *Spunti e riflessioni sul modello consensuale nella gestione dei beni pubblici ambientali*, in *Riv. giur. ed.*, 2021, n. 2, pp. 47 ss.

#### CRISTIANI

E. Cristiani, *L'esperienza dei contratti di fiume: un laboratorio di gestione partecipata e condivisa delle risorse idriche*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2017, n. 2, pp. 387 ss.

#### CROCCO

D. Crocco, *Resilienza e politiche pubbliche di programmazione economica. Alcune brevi notazioni di diritto pubblico dell'economia*, in *Istituzioni Diritto Economia*, 2017, n. 2, pp. 5 ss.

#### CROSETTI

A. Crosetti, *Beni forestali, ambiente, territorio e paesaggio nel nuovo T.U.F.*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2019, fasc. n. 2, pp. 113 ss.

A. Crosetti, *Boschi e foreste*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Treccani, 1988.

A. Crosetti, *La tutela dei beni forestali*, in R. Ferrara, M. A. Sandulli (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. III, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 641 ss.

A. Crosetti, *Le tutele differenziate*, in A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia (a cura di), *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Bari, Laterza, 2018, pp. 271 ss.

A. Crosetti, *Note sulla politica legislativa forestale italiana tra '800 e '900: luci e ombre*, in *Rivista di storia del diritto italiano*, 2012, vol. LXXXV, pp. 159 ss.

A. Crosetti, *Paesaggio, ambiente e gestione forestale sostenibile*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2022, fasc. n. 6, pp. 463 ss.

A. Crosetti, *Regioni e beni forestali*, in *Riflessioni sulle Regioni (Atti del Convegno in memoria di F. Levi)*, Milano, Giuffrè, 1983, pp. 201 ss.

A. Crosetti, *Suolo (difesa del)* [I Aggiornamento], in *Digesto Italiano (disc. pubbl.)*, Torino, UTET, 2005, pp. 14 ss.

A. Crosetti, *Suolo (difesa del)*, in *Digesto (disc. pubbl.)* [II aggiornamento], Torino, UTET, 2008, pp. 875 ss.

#### CUBIE

D. Cubie, *Promoting dignity for all: Human rights approaches in the post-2015 climate change, disaster risk reduction and sustainable development frameworks*, in *Human Rights and International Legal Discourse*, 2014, 8(1), pp. 36 ss.

#### CUBIE - NATOLI

D. Cubie, T. Natoli, *Coherence, Alignment and Integration: Understanding the Legal Relationship between Sustainable Development, Climate Change Adaptation and Disaster Risk Reduction*, in S. Flood, M. Le Tissier, Y. Jerez Columbić, B. O'Dwyer (a cura di), *Creating Resilient Futures: Integrating Disaster Risk Reduction, Sustainable Development Goals and Climate Change Adaptation Agendas*, Londra, Palgrave Macmillan, 2021, pp. 45 ss.

#### D'AMICO

A. D'Amico, *Vincolo idrogeologico, problemi di competenza in casi nuovi insediamenti urbanistici*, in *Riv. giur. ed.* 1977, II, pp. 136 ss.

#### D'ANGELOSANTE

M. D'Angelosante, *Le attuali "dimensioni" della valutazione di incidenza ambientale come strumento per ampliare i confini della rete "Natura 2000"*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2012, 3, pp. 20 ss.

#### D'ANTONIO

S. D'Antonio, *Organi straordinari e amministrazione dell'emergenza*, in AA.VV., *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, Vol. I, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010, pp. 203 ss.

#### D'ORSOGNA

M. D'Orsogna, *Pianificazione e programmazione* (voce), in AA.VV., *Dizionario di Diritto pubblico*, diretto da S. CASSESE, Milano, 2006, V, 4298 ss.

M. D'Orsogna, *Servizi idrici*, in B. G. Mattarella, M. Ramajoli (a cura di), *Enciclopedia del diritto, Vol. 3: Funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè, 2022, pp. 1053 ss.

#### D'ORSOGNA - DE GREGORIIS

M. D'Orsogna, L. De Gregoriis, *La valutazione ambientale strategica*, in P. Dell'Anno, E. Picozza (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Vol. II, Padova, Cedam, 2013, pp. 561 ss.

#### DA COSTA - POSPIESZNA

K. da Costa, P. Pospieszna, *The relationship between human rights and disaster risk reduction revisited: Bringing the legal perspective into the discussion*, in *Journal of International Humanitarian Legal Studies*, 2015, 6(1), pp. 64 ss.

#### DAGOSTINO

R. Dagostino, *Le corti nel diritto del rischio*, Bari, Cacucci, 2020.

#### DE BELLIS

C. De Bellis, *Commento all'art. 12- Autorità di bacino di rilievo nazionale*, in P. Urbani (a cura di), *La difesa del suolo*, Roma, Edizioni delle Autonomie, 1993, pp. 135 ss.

#### DE DONNO

M. De Donno, *L'emergenza climatica e la democrazia partecipativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 6/2022, pp. 755 ss.

#### DE GUTTRY – GESTRI - VENTURINI

A. de Guttry, M. Gestri, G. Venturini (a cura di), *International Disaster Response Law*, TMC Asser Press, Springer, 2012.

#### DE LEONARDIS

F. de Leonardis, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, Giuffrè, 2005.

F. de Leonardis, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, Giuffrè, 2005.



F. de Leonardis, *Coordinamento e sussidiarietà per l'amministrazione dell'emergenza*, in *Il Foro amministrativo – CdS*, 2005, V. 4, fasc. 10, pp. 3118 ss.

#### DE MINICO

G. De Minico, *Costituzionalizziamo l'emergenza?*, in «*Osservatorio sulle fonti*», fasc. speciale, 2020, pp. 552.

#### DE PRETIS

D. de Pretis, *Principi costituzionali e amministrazione condivisa*, in G. Arena, M. Bombardelli (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, pp. 31 ss.

#### DEL FEDERICO

L. Del Federico, *Considerazioni generali sulla finanza pubblica per le aree colpite da calamità: profili europei e comparatistici*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2016, n. 1, pp. 120 ss.

#### DELL'ANNO

P. Dell'Anno, *Commento agli artt. 17-18-19-20 – I piani di bacino idrografico*, in P. Urbani (a cura di), *La difesa del suolo*, Roma, Edizioni delle Autonomie, 1993, pp. 184 ss.

P. Dell'Anno, *Elementi di diritto ambientale*, Padova, CEDAM, 2008.

P. Dell'Anno, *La valutazione di impatto ambientale: problemi di inserimento nell'ordinamento italiano*, Rimini, 1987.

P. Dell'Anno, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, Giuffrè, 2004.

#### DELLA SCALA

M. G. Della Scala, *I profili organizzativi della prevenzione della corruzione e il ruolo dell'ANAC tra funzionalità e semplificazione*, in M. D'Alberti (a cura di), *Corruzione e pubblica amministrazione*, Napoli, Jovene, 2017, pp. 754 ss.

#### DELORT

R. Delort, *Le calamità ambientali nel tardo Medioevo europeo: realtà, percezioni, reazioni. Osservazioni conclusive*, in M. Matheus, G. Piccinni, G. Pinto, G. M. Varanini, *Le calamità ambientali nel tardo medioevo europeo: realtà, percezioni, reazioni*, cit., pp. 401 ss.

#### DI COSIMO - MENEGUS

G. Di Cosimo, G. Menegus, *La gestione dell'emergenza coronavirus tra Stato e Regioni: il caso Marche*, in *BioDiritto*, 16 marzo 2020, pp. 1 ss.

DI DIO A.

A. Di Dio, *La direttiva quadro sulle acque: un approccio ecosistemico alla pianificazione e gestione della risorsa idrica*, in *Dir. e giur. agr. e amb.*, 2006, pp. 496 ss.

DI DIO F.

F. Di Dio, *Frane e dissesto idrogeologico: verso una strategia di adattamento ai cambiamenti climatici*, in *Riv. giur. ambiente*, 2011, fasc.3-4, pp. 463 ss.

DI LASCIO

F. Di Lascio, *La protezione civile nella legislazione successiva alla riforma del titolo V*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, n. 4, pp. 385.

DI LULLO

M. Di Lullo, *L'autorità di bacino distrettuale come ente di pianificazione e tutela ambientale*, in *Ambienteditto*, 2023, fasc. 1.

DI MARTINO

A. Di Martino, *Modulazione nel tempo degli effetti caducatori e promessa di annullamento: il caso del Piano a.i.b. della Regione Toscana* (Nota a Consiglio di Stato, sez. I, 30 giugno 2020, n. 1233), in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2021, fasc. 3, pp. 850 ss.

DI PASSIO

R. Di Passio, *Competenza e responsabilità degli Enti locali e regionali in materia di protezione civile*, in *Stato e Regione*, 1978, n. 6, pp. 70 ss.

R. Di Passio, *La protezione civile. Funzione, organizzazione*, Maggioli Editore, 1987.

DI RAGO

G. Di Rago, *Il sindaco e l'adozione delle ordinanze contingibili e urgenti (alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione)*, Macerata, Halley Editrice, 2003.

DI RAIMONDO

M. Di Raimondo, *Protezione civile*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVII, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 494 ss.

#### DI SCIASCIO

A. F. Di Sciascio, *Boschi, foreste, vincoli idrogeologico e forestale*, in P. Dell'Anno, E. Picozza (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, III, Padova, Cedam, 2015, pp. 545 ss.

#### DIETRICH

J. Dietrich, *Coping with Disasters in Antiquity and the Bible: Practical and Mental Strategies*, in I F. Riede (a cura di), *Past Vulnerability: Volcanic eruptions and human vulnerability in traditional societies past and present*, Aarhus Universitetsforlag, 2015, pp 151 ss.

#### DILEK - KAHYA

Y. Dilek, O. Kahya, *Flood and Earthquake as Punishment of Gods in Antiquity*, in *Journal of Disaster and Risk*, 2023, pp. 819 ss.

#### DIPACE

R. Dipace, *L'inquinamento delle acque*, in R. Ferrara, M. A. Sandulli (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. II, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 505 ss.

R. Dipace, *Le forme di tutela dal dissesto idrogeologico fra programmazione, pianificazione e gestione delle emergenze*, in *Diritto agroalimentare*, 2017, n. 2, pp. 225 ss.

#### DITTRICH

V. Dittrich, *La legge sulla protezione civile. Nota introduttiva*, in *Aggiornamenti sociali*, 1981, pp. 147 ss.

#### DOGLIANI

M. Dogliani, *Indirizzo politico: riflessioni su regole regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, 1988.

#### DOLSO

G. P. Dolso, *Emergenza e Regioni*, in *Le Regioni*, 1996, n. 6, pp. 1075 ss.

G. P. Dolso, *Sul principio cooperativo tra Stato e Regioni in situazioni di "emergenza"*, in *Le Regioni*, 1996, n. 3, pp. 552 ss.

#### DRABECK - QUARANTELLI

T. Drabeck, E. Quarantelli, *Scapegoats, Villians and Disasters*, in *Trans-action*, 1967, pp. 12 ss.

DURET

P. Duret, *Sussidiarietà orizzontale: radici e suggestioni di un principio*, in *Jus*, 2000, pp. 95 ss.

EBBESSON - HEY

J. Ebbesson, E. Hey, *Introduction: where in law is social-ecological resilience?*, in *Ecology and Society*, 2013, 18

EBURN – COLLINS - DA COSTA

M. Eburn, A. Collins, K. da Costa, *Recognising Limits of International Law in Disaster Risk Reduction as Problem and Solution*, in K. L. H. Samuel, M. Aronsson-Storrier, K. Nakjavani Bookmiller (a cura di), *The Cambridge Handbook of Disaster Risk Reduction and International Law*, Cambridge University Press, 2019, pp. 107 ss.

EDWARDS

D. Edwards, *Disaster Risk Assessment: An Appraisal of European Union Environmental Law*, in J. Peel e D. Fisher (a cura di), *The role of international environmental law in disaster risk reduction*, Leiden, Brill-Nijhoff, 2016, pp. 153 ss.

ERLBACHER

F. Erlbacher, *Article 222 TFEU*, in M. Kellerbauer, M. Klamert, and J. Tomkin (a cura di), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, New York, Oxford Academic online edn, 2019, pp. 1690 ss.

ESPOSITO

E. Esposito, *Note sulla legge per la Protezione civile*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, 1972, n. I, pp. 29 ss.

FALCONE

M. Falcone, *Le norme sulle garanzie procedurali e l'amministrazione dell'emergenza l'urgenza qualificata come unica legittimazione alla loro deroga*, in *Foro amministrativo (II)*, 2014, n. 7/8, pp. 1965 ss.

FANETTI

S. Fanetti, *Adattamento ai cambiamenti climatici e proprietà edilizia in contesti urbani*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, 2019, 1, pp. 227 ss.

#### FARABEGOLI

G. Farabegoli, *Il riutilizzo delle acque reflue affinate: l'Italia è pronta a recepire il Regolamento (UE) 2020/741?*, in *Ingegneria dell'Ambiente*, 2023, Vol. 10, n. 1, pp. 56 ss.

#### FARANDA – PACALE - BULUT

D. Faranda, S. Pacale, B. Bulut, *Persistent anticyclonic conditions and climate change exacerbated the exceptional 2022 European-Mediterranean drought*, in *Environmental Research Letter*, 2023, v. 18, n. 3.

#### FARBER

D. Farber, *Disaster Law in the Anthropocene*, in J. Peel e D. Fisher (a cura di), *The role of international environmental law in disaster risk reduction*, Leiden, Brill-Nijhoff, 2016, pp. 49 ss.

#### FERONI

G. C. Feroni, *Il Codice della Protezione civile alla prova delle nuove emergenze*, in G. C. Feroni, M. Morisi (a cura di), *Il governo delle nuove emergenze. La Protezione civile in tempo di Covid*, Bologna, il Mulino, 2023, pp. 9 ss.

#### FERRARA

R. Ferrara, *Emergenza e protezione dell'ambiente nella 'Società del rischio'*, in *Il Foro amministrativo - TAR*, 2005, fasc. 10, pp. 3361 ss.

R. Ferrara, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in *Diritto Amministrativo*, 2005, 3, pp. 509 ss.

R. Ferrara, *La valutazione di impatto ambientale fra discrezionalità dell'amministrazione e sindacato del giudice amministrativo*, in *Foro amm. T.A.R.*, 2010, n. 10, pp. 3179 ss.

R. Ferrara, *Potere di ordinanza fra necessità e legalità: la «storia infinita» delle tutele ambientali "extra ordinem" (nota a: T.A.R. Cagliari, 30 aprile 2007, n.728, sez. II)*, in *Foro amm. TAR*, 2007, fasc. 9, pp. 2910 ss.

R. Ferrara, *Precauzione e prevenzione nella pianificazione del territorio: la "precauzione inutile"?*, in P. Stella Richter (a cura di), *La sicurezza del territorio, pianificazione e depianificazione*, cit., pp. 55 ss.;

R. Ferrara, *Scienza e diritto nella società del rischio: il ruolo della scienza e della tecnica*, in *Il diritto dell'economia*, 2022, n. 3, pp. 359 ss.

#### FERRARI

G. F. Ferrari, *Valutazione ambientale strategica*, in S. Nespore, A. L. De Cesaris (a cura di), *Il Codice dell'Ambiente*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 2568 ss.

#### FERRARIS - ALTAMURA - MUNEROL

L. Ferraris, M. Altamura, F. Munerol, *La Responsabilità penale degli operatori del Sistema nazionale di Protezione Civile negli studi di fondazione CIMA*, in *Il diritto dell'economia*, 2022, n. 3, pp. 519 ss.

#### FERRO

G. B. Ferro, *La responsabilità colposa penale dei tecnici nella gestione del territorio*, in *Il diritto dell'economia*, 2022, n. 3, pp. 475 ss.

#### FERRUCCI

N. Ferrucci, *Il bene forestale come bene ambientale e paesaggistico*, in A. Crosetti, N. Ferrucci (a cura di), *Manuale di diritto forestale e ambientale*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 562 ss.

N. Ferrucci, *La trama giuridica della sostenibilità nel paradigma del bosco*, in *Diritto agroalimentare*, 2022, n. 3, pp. 471 ss.

N. Ferrucci, *Riflessioni a margine del parere del Consiglio di Stato sul rapporto tra bosco e paesaggio*, in *L'Italia forestale e montana*, 2021, n. 3, pp. 121 ss.

#### FERRUCCI - CROSETTI

N. Ferrucci, A. Crosetti, *Il bene forestale come bene di protezione*, in A. Crosetti, N. Ferrucci, *Manuale di diritto forestale*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 443 ss.

#### FIORITTO

A. Fioritto, *Il governo del rischio: la prevenzione come funzione ordinaria dell'amministrazione*, in AA.VV., *Ricostruzione e Governo del Rischio*, Quodlibet, 2013, pp. 56 ss.

A. Fioritto, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, il Mulino, 2008.

A. Fioritto, *La riforma della protezione civile*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, n. 11, pp. 1059 ss.

A. Fioritto, *Foreste e boschi*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo - Diritto amministrativo speciale*, IV, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 3229 ss.

#### FIORITTO - SIMONCINI

A. Fioritto, M. Simoncini, *If and when: towards standard-based regulation in the reduction of catastrophic risks*, in A. Alemanno (a cura di), *Governing Disasters*, Edward Elgar, 2011, pp. 115 ss.

#### FISHER

E. Fisher, *Risk regulation and administrative constitutionalism*, Oxford and Portland Oregon, Hart Publishing, 2007.

FISHER – JONES - VON SCHOMBERG

E. Fisher, J. Jones, R. von Schomberg (a cura di), *Implementing the Precautionary Principle: Perspectives and Prospects*, Cheltenham, Edward Elgar, 2006.

FLICK G. M.- FLICK M.

G. M. Flick, M. Flick, *Elogio della foresta. Dalla selva oscura alla tutela costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2020.

FONDERICO

F. Fonderico, *Valutazione d'impatto ambientale*, in S. Nespore, A. L. De Cesaris (a cura di), *Il Codice dell'Ambiente*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 17971 ss.

F. Fonderico, *Valutazione d'impatto ambientale e amministrazione precauzionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, n. 1, pp. 69 ss.

FORMICA

A. Formica, *Il contratto di fiume quale strumento privilegiato per il contrasto al dissesto idrogeologico*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2021, n. 4, pp. 900 ss.

FORTI

U. Forti, *Sulle attribuzioni del Sindaco come ufficiale del Governo*, Torino, Unione tipografico-editrice, 1905

FRACCHIA

F. Fracchia, *Autorizzazione amministrativa e situazioni giuridiche soggettive*, Napoli, Jovene, 1996.

F. Fracchia, *I principi generali nel codice dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2021, fasc. n. 3, pp. 4 ss.

F. Fracchia, *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile*, in P. Dell'Anno, E. Picozza (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, Padova, Cedam, 2012, pp. 559 ss.;

FRACCHIA - PANTALONE

F. Fracchia, P. Pantalone, *Le calamità naturali e le risposte del diritto al rischio di alluvioni: un'analisi comparata tra Italia e Spagna*, in L. Giani, M. D'Orsogna, A. Police (a cura di), *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 381 ss.

FRANCHINI C.

C. Franchini, *L'organizzazione*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, parte generale*, tomo I, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 231 ss.

FRANCHINI F.

F. Franchini, *Le autorizzazioni amministrative costitutive di rapporti giuridici fra l'amministrazione e i privati*, Giuffrè, Milano, 1957.

FUREDI

F. Furedi, *The changing meaning of disaster*, in *Area*, 2007, 39 (4), 482 ss.

GALASSO

G. Galasso, *Il principio di precauzione nella disciplina degli OGM*, Torino, Giappichelli, 2006.

GALATERIA

L. Galateria, *I provvedimenti amministrativi di urgenza. Le ordinanze*, Milano, Giuffrè, 1953.

GALIZIA

M. Galizia, *Ordinanze podestarili*, Roma, Società Editrice "Athenaeum", 1935.

GALLIA

R. Gallia, *Problematiche ambientali nella pianificazione territoriale. Il nuovo testo unico in materia di boschi e foreste*, in *Riv. giur. Mezz.*, n.4/2018, pp. 1107 ss.

GALLONE

G. Gallone, *La prevenzione amministrativa del rischio-corruzione*, in *Il diritto dell'economia*, 2018, n. 2, pp. 349 ss.

GARBEN

S. Garben, *Article 196 TFEU*, in M. Kellerbauer, M. Klamert, and J. Tomkin (a cura di), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, New York, Oxford Academic online edn, 2019, pp. 1556 ss.

GARGANI



A. Gargani, *Profili di responsabilità penale degli operatori della protezione civile: la problematica delimitazione delle posizioni di garanzia*, in M. Gestri (a cura di), *Disastri, protezione civile e diritto. Nuove prospettive nell'Unione Europea e in ambito penale*, Milano, Giuffrè, 2016, pp. 207 ss.

#### GARGIULO

U. Gargiulo, *I provvedimenti di urgenza nel diritto amministrativo*, Napoli, Jovene, 1954.

#### GARMESTANI – ALLEN – RUHL - HOLLING

A. S. Garmestani, C. R. Allen, J. B. Ruhl, C. S. Holling, *The Integration of Social-Ecological Resilience and Law*, in A. S. Garmestani, C. R. Allen (a cura di) *Social-Ecological Resilience and Law*, Columbia University Press, 2014, pp. 365 ss.

#### GARZIA

G. Garzia, *Difesa del suolo e vincoli di tutela. Attività amministrativa di accertamento e di ponderazione*, Milano, Giuffrè, 2003.

G. Garzia, *La disciplina amministrativa del vincolo idrogeologico e del piano di assetto idrogeologico (PAI)*, in F. G. Scoca, P. Stella Richter, P. Urbani (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 1105 ss.

G. Garzia, *La pianificazione delle acque nel sistema dei piani regionali e locali*, Relazione riveduta e corretta tenuta al Convegno Nazionale: “Acqua e suolo: dalla legge 183/89 alla direttiva europea 60/2000”, Taormina (ME), 1-2 dicembre 2005, pubblicato in *Giuristiambientali.it*.

#### GERVASI

M. Gervasi, *Rilievi critici sull'Accordo di Parigi. le sue potenzialità e il suo ruolo nell'evoluzione dell'azione internazionale di contrasto al cambiamento climatico*, in *La Comunità internazionale*, 2016, n. LXXI, pp. 21 ss.

#### GESTRI

M. Gestri, *EU Disaster Response Law: Principles and Instruments*, in A. de Guttery, M. Gestri, G. Venturini (a cura di), *International Disaster Response Law*, The Hague, T.M.C. Asser Press, 2012, pp. 105 ss.

M. Gestri, *La risposta alle catastrofi nell'Unione Europea: protezione civile e clausola di solidarietà*, in M. Gestri (a cura di), *Disastri, protezione civile e diritto: nuove prospettive nell'Unione Europea e in ambito penale*, Giuffrè, 2016, pp. 5 ss.

#### GIAMPAOLINO

L. Giampaolino, *Il servizio nazionale di protezione civile: commento alla Legge 24 febbraio 1992, n. 225*, Milano, Giuffrè, 1993.

#### GIAMPIETRO

F. Giampietro, *Rischio ambientale e principio di precauzione nella direttiva sugli OGM*, in *Ambiente*, 2001, pp. 951 ss.

#### GIANI

L. Giani, *Dalla cultura dell'emergenza alla cultura del rischio: potere pubblico e gestione delle emergenze*, in L. Giani, M. D'Orsogna, A. Police (a cura di), *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 15 ss.

L. Giani, *Il ruolo del principio di prevenzione e di precauzione nelle politiche pubbliche ambientali nel diverso contesto del "diritto del rischio"*, in S. Budelli (a cura di), *Società del rischio e il Governo dell'emergenza*, Tomo I, AmbienteDiritto.it Editore, 2020, pp. 141 ss.

#### GIANI – IACOPINO - DI COLLI

L. Giani, A. Iacopino, M. Di Colli, *Dalla cultura dell'emergenza alla cultura del rischio: potere pubblico e gestione delle emergenze*, in S. Marantoni, A. Vaccarelli (a cura di), *Individui, comunità e istituzioni in emergenza*, Milano, Franco Angeli, 2018, pp. 55 ss.

#### GIANNAKOPOULOS ET AL.

C. Giannakopoulos, P. Le Sager, M. Bindi, M. Moriondo, E. Kostopoulou, C. M. Goodess, *Climatic changes and associated impacts in the Mediterranean resulting from a 2 °C global warming*, in *Global and Planetary Change*, 2009, 68, 3, pp. 209 ss.

#### GIANNINI

M. S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1988.

M. S. Giannini, *Il pubblico potere*, Bologna, il Mulino, 1986.

M. S. Giannini, *In principio sono le funzioni*, in *Amministrazione civile*, 1957(1), pp. 11 ss.

M. S. Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1981.

M. S. Giannini, *L'organizzazione della ricerca scientifica*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1966, n. 1.

M. S. Giannini, *La priorità dei problemi dell'organizzazione*, in *Il motore immobile. Crisi e riforma della pubblica amministrazione*, Roma, Edizioni Lavoro, 1980, pp. 45 ss.

M. S. Giannini, *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1950.

M. S. Giannini, *Potere di ordinanza e atti necessitati*, in *Giur. Compl. Cass. civ.*, XXVII, 1948, pp. 388 ss.

M. S. Giannini, *Pianificazione ad vocem*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXIII, Milano, Giuffrè, 1983, pp. 629 ss.

#### GIGLIONI

F. Giglioni, *Amministrazione dell'emergenza*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali VI, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 44 ss.

F. Giglioni, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, in G. Arena, M. Bombardelli (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, pp. 65 ss.

F. Giglioni, *Il contributo del diritto al governo delle emergenze*, in G. Caravale, S. Ceccanti, L. Frosina, P. Piciacchia, A. Zei, (a cura di), *Scritti in onore di Fulco Lanchester. Volume primo*, Napoli, Jovene, 2022, pp. 609 ss.

F. Giglioni, *Il ruolo della protezione civile nelle emergenze co-gestite: l'esperienza della pandemia*, in G. C. Feroni, M. Morisi (a cura di), *Il governo delle nuove emergenze. La Protezione civile in tempo di Covid*, Bologna, Il Mulino, 2023, pp. 93 ss.

F. Giglioni, *Sussidiarietà (dir. amm.)*, in *Diritto Online - Approfondimenti Enciclopedici*, 2018.

#### GIOMI

V. Giomi, *L'atto politico e il suo giudice: Tra qualificazioni sostanziali e prospettive di tutela*, Milano, Franco Angeli, 2023.

#### GISOTTI

G. Gisotti, *Il dissesto idrogeologico. Previsione, prevenzione e mitigazione del rischio*, Dario Flaccovio Editore, 2012

#### GIUFFRÈ

F. Giuffrè, *Calamità naturali ed emergenza nella transizione costituzionale italiana: spunti a proposito di retaggi statualistici e nuova ispirazione autonomistica*, in *Diritto e Società*, 2011, fasc. 1, pp. 111 ss.

#### GIUFFRIDA

A. Giuffrida, *Il governo e l'amministrazione della natura e del paesaggio. Le competenze*, in R. Ferrara, M. A. Sandulli (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. III, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 279 ss.

#### GNES

M. Gnes, *I limiti al potere d'urgenza*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2005, fasc. 3, pp. 641 ss.

GOTTI

P. Gotti, *Gli atti amministrativi dichiarativi. Aspetti sostanziali e profili di tutela*, Giuffrè, Milano, 1996.

GRASSO

M. E. Grasso, *Resilience and Sustainability in Law: Theoretical and Critical Approaches*, Cambridge Scholars Publishing, 2021

GRAVINA TONNA

A. Gravina Tonna, *La multifunzionalità ambientale, produttiva e sociale delle foreste: il Testo unico in materia di foreste filiere forestali tra innovazione e tradizione*, in *Il diritto dell'economia*, anno 65, n. 100 (3 2019), 545 ss.

GRECO

N. Greco, *Processi decisionali e tutela preventiva dell'ambiente. La valutazione di impatto ambientale in Italia e altrove*, Milano, Franco Angeli, 1989.

GROTTANELLI DE' SANTI

G. Grottanelli de' Santi, *Indirizzo politico, ad vocem*, in *Enciclopedia giuridica*, XVI, Roma, Treccani, 1989.

GUARINO G.

G. Guarino, *L'organizzazione pubblica*, Milano, Giuffrè, 1977.

GUARINO V.

V. Guarino, *Alcuni particolari effetti dell'evento «catastrofe» sul piano normativo e organizzativo della Protezione civile*, in *Nuova rassegna ldg*, 1981, n. 11-12, pp. 1047 ss.

HAGI KASSIM

O. Hagi Kassim, *Le valutazioni ambientali*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 262 ss.

HALL - PERSSON

N. Hall, A. Persson, *Global climate adaptation governance: Why is it not legally binding?*, in *European Journal of International Relations*, 2018, 24.3, pp. 540 ss.

HERWIG - SIMONCINI

A. Herwig- M. Simoncini (a cura di), *Law and the Management of Disasters: The Challenge of Resilience*, Routledge, 2017.

IACOVELLI - ALIBERTI

D. Iacovelli, F. Aliberti, *Valore delle risorse idriche e uso circolare dell'acqua: desalinizzazione e impatti antropici. Il caso delle isole minori della Sicilia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022.

IACOVELLI – BOSCOLO

D. Iacovelli, E. Boscolo, *Statuti proprietari e strumenti di neutralizzazione della rendita*, in M. A. Cabiddu (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 21 ss.

IELO

D. Ielo, *Dall'amministrazione dell'emergenza all'amministrazione della precauzione: la macrovigilanza prudenziale*, in *Amministrare*, 2010, n. 2, pp. 215 ss.

JONAS

H. Jonas, *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Torino, Einaudi, 2002.

KELMAN

I. Kelman, *Climate change and the Sendai framework for disaster risk reduction*, in *International Journal of Disaster Risk Science*, 2015, 6(2), pp. 117 ss.

KHAN H. – VASILESCU - KHAN A.

H. Khan, L. G. Vasilescu, A. Khan, *Disaster management cycle-a theoretical approach*, in *Journal of Management and Marketing*, 2008, 6.1, pp. 43 ss.

KONSTADINIDES

T. Konstadinides, *Civil Protection Cooperation in EU Law: Is There Room for Solidarity to Wriggle Past?*, in *European Law Journal*, Vol. 19, n. 2, Marzo 2013, pp. 267 ss.

KUSTURIN - LAINO

M. Kusturin, R. Laino, *Il riutilizzo delle acque reflue depurate*, in *Diritto all'ambiente* (www.dirittoambiente.net), 26 febbraio 2021.

LAUTA

K. C. Lauta, *Disaster Law*, Routledge, 2015.

LAZZARA

P. Lazzara, *Protezione civile* (voce), in B. G. Mattarella e M. Ramajoli (a cura di), *Enciclopedia del diritto*, Vol. 3: *Funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè, 2022, pp. 961 ss.

LEGGIO

M. Leggio, *L'obsolescenza dell'ordinamento delle comunicazioni elettroniche alla prova delle nuove tecnologie: il caso del 5G*, in *Il diritto dell'economia*, 2021, n. 1, pp. 335 ss.

LEHNER – CZISCH - VASSOLO

B. Lehner, G. Czisch, S. Vassolo, *The impact of global change on the hydropower potential of Europe: a model-based analysis*, in *Energy Policy*, 2005, 33, 7, pp. 839 ss.

LEOPIZZI

A. Leopizzi, *Il processo alla Commissione Grandi Rischi per le vittime del terremoto dell'Aquila: qualche riflessione in tema di responsabilità colposa nell'attività della Protezione civile e delle organizzazioni complesse* (Nota a Cass. sez. IV pen. 19 novembre 2015), in *La Giustizia penale*, 2016, fasc. 8-9, pt. 2, pp. 451 ss.

LESNIKOWSKI ET AL.

A. Lesnikowski, J. Ford, R. Biesbroek, L. Berrang-Ford, M. Maillet, M. Araos, S. E. Austin, *What does the Paris Agreement mean for adaptation?*, in *Climate Policy*, 17(7), 2017, pp. 825 ss.

LESSONA

S. Lessona, *Ordinanze sanitarie di urgenza*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1919, I, pp. 397 ss.

LISA - SCHIPPERS

E. Lisa F. Schippers, *Conceptual History of Adaptation in the UNFCCC Process*, in *Review of European Community & International Environmental Law*, n. 15.1, 2006, pp. 82 ss.

LO CONTE

G. Lo Conte, *Le misure per le imprese, gli investimenti e il mezzogiorno*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2018, n. 2, pp. 197 ss.

LOMBARDI

P. Lombardi, *Il rischio idrogeologico: paesaggio, ambiente e governo del territorio nella prospettiva degli strumenti di pianificazione*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2019, n. 2, pp. 236 ss.

P. Lombardi, *La difesa del suolo*, in R. Ferrara, M. A. Sandulli (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. III, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 667 ss.

P. Lombardi, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati: la difesa del suolo quale archetipo di virtuose forme di cooperazione tra distinti ambiti di amministrazione*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2010, n. 2, pp. 93 ss.

#### LOTTINI

M. Lottini, *Bonifica di siti inquinati da fanghi di risulta della depurazione delle acque reflue urbane: tra potere di ordinanza extra ordinem e principio di prevenzione*, in *Foro amm.-T.A.R.*, 2007, fasc. 4, pp. 1444 ss.

#### LUCIANI

M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2020, fasc. 2, pp. 109 ss.

#### LUGARESI

N. Lugaresi, *Le acque pubbliche. Profili dominicali di tutela e di gestione*, Milano, Giuffrè, 1995.

#### LUHUMANN

N. Luhmann, *Sociologia del rischio*, Milano, Mondadori, 1996, pp. 31 ss

#### LYSTER

R. Lyster, *A Capabilities Approach to Defining Climate Disasters*, in J. Peel e D. Fisher (a cura di), *The role of international environmental law in disaster risk reduction*, Leiden, Brill-Nijhoff, 2016, pp. 73 ss.

#### MADDALENA

P. Maddalena, *Il bosco e l'ambiente*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2009, n. 5, pp. 635 ss.

P. Maddalena, *Una legge contro le foreste e per di più palesemente incostituzionale*, in *Apollinea*, Gennaio-Febbraio, 2018, pp. 26 ss.

#### MAFFETTONE - GAWLIK

R. Maffettone, B. Gawlik, *Technical guidance - water reuse risk management for agricultural irrigation schemes in Europe*, EUR 31316 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022, doi:10.2760/590804, JRC129596.

MAGNARELLI

M. Magnarelli, *I contratti di fiume nel sistema di gestione e tutela delle acque. Natura giuridica e funzioni* (Tesi di dottorato), 2023.

MAJONE

G. Majone, *Foundations of risk regulation: Science, decision-making, policy learning and institutional reform*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2010, 1(1), pp. 5 ss.

G. Majone (a cura di), *Risk Regulation in the European Union: Between Enlargement and the Internationalization*, Firenze, European University Institute, 2003.

MALO

M. Malo, *Protezione civile regionale*, in *Le Regioni*, 1993, n. 4, pp. 1140 ss.

MALO - SEVERI

M. Malo, F. Severi (a cura di), *Il Servizio Nazionale di Protezione Civile Legge 24 febbraio 1992, n. 225 e norme collegate*, Torino, Giappichelli, 1995, pp. 74 ss.

MALTESE

P. Maltese, *La responsabilità dei tecnici nella gestione dei rischi naturali*, in *Il diritto dell'economia*, 2022, n. 3, pp. 445 ss.

MANFREDI

G. Manfredi, *Note sull'attuazione del principio di precauzione in diritto pubblico*, in *Dir. Pubbl.*, 2004, n. 3, pp. 1075 ss.

MANGANARO

F. Manganaro, *Le novità del decreto sblocca Italia - Servizio idrico integrato e mitigazione del dissesto idrogeologico*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2015, n. 1, pp. 234 ss.

MANGANO

A. Mangano, *Oltre la L.183: problemi e prospettive*, in A. Paoletta (a cura di), *La pianificazione di bacino ex lege 183/89*, Cosenza, 1992, pp. 155 ss.

MANNA



A. Manna, *Prevedibilità-evitabilità dell'evento o prevedibilità-evitabilità del rischio nei delitti colposi di danno?* (Nota a Trib. L'Aquila 22 ottobre 2012), in *Archivio penale*, 2013, fasc. 3, pp. 1085 ss.

#### MANSERVISI

S. Manservisi, *Sub art. 65*, in L. Costato, F. Pelizzer (a cura di), *Commentario breve al codice dell'ambiente*, Padova, 2007, CEDAM, pp. 186 ss.

#### MARAZZITA

G. Marazzita, *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Milano, Giuffrè, 2003.

G. Marazzita, *L'irresistibile tentazione del potere di ordinanza*, in «*Osservatorio sulle fonti*», 2011, fasc. 2.

G. Marazzita, *Le ordinanze di necessità dopo la l. n. 225/1992 (riflessioni a margine di Corte Cost. n. 127 del 1995)*, in *Giur. cost.*, 1996, fasc. 1, pp. 505 ss.

G. Marazzita, *Il conflitto tra autorità e regole: il caso del potere di ordinanza*, in *Rivista AIC*, 2010, fasc. 4.

G. Marazzita, *Il sindacato sul «giudizio di necessità» dell'emergenza di protezione civile* (nota a Consiglio di Stato, 16 novembre 2011, n. 6050, sez. IV), in *Giur. cost.*, 2012, fasc. 3, pp. 2424 ss.

#### MARCHINI

A. Marchini, *La responsabilità penale della Commissione Grandi Rischi per gli eventi lesivi causati dal terremoto dell'Aquila* (Nota a Cass. sez. IV pen. 24 marzo 2016, n. 12478), in *Cassazione penale*, 2016, fasc. 12, pp. 4438 ss.

#### MARIANI ET AL.

S. Mariani, G. Braca, E. Romano, B. Lastoria, M. Bussetini, *Linee Guida sugli Indicatori di Siccità e Scarsità Idrica da utilizzare nelle attività degli Osservatori Permanenti per gli Utilizzi Idrici – Stato Attuale e Prospettive Future*, Technical Report, CREiAMO PA, 2018.

S. Mariani, B. Lastoria, G. Braca, M. Bussetini, R. Tropeano, F. Piva, *Nota ISPRA sulle condizioni di siccità in corso e sullo stato della risorsa idrica a livello nazionale*, 2022.

S. Mariani et al, *Note tecniche su crisi idriche, siccità e servizio idrico integrato*, Utilitalia, 2020.

#### MARINI

L. Marini, *Principio di precauzione, sicurezza alimentare e organismi geneticamente modificati nel diritto comunitario*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2004, n. 2, pp. 281 ss.

#### MARINO

S. Marino, *Il piano della Commissione europea per la ripresa economica: la compatibilità degli aiuti di Stato in situazioni emergenziali*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2020, n. 3, pp. 601 ss.

#### MARIUZZO

P. Mariuzzo, *L'iter parlamentare della legge 183/1989*, in P. Urbani (a cura di), *La difesa del suolo*, Roma, Edizioni delle Autonomie, 1993, pp. 32 ss.

#### MARONGIU

G. Marongiu, *Funzione, II) Funzione amministrativa*, in *Enciclopedia giuridica*, XIV, Roma, Treccani, 1989.

G. Marongiu, *L'attività direttiva nella teoria giuridica dell'organizzazione*, Padova, CEDAM, 1989.

#### MARTINES

T. Martines, *Indirizzo politico* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, XXI, Milano, Giuffrè, 1971, pp. 134 ss.

#### MARZUOLI

C. Marzuoli, *Il diritto amministrativo dell'emergenza: fonti e poteri*, in AA. VV., *Il diritto amministrativo dell'emergenza. Annuario 2005* (Associazione dei professori di diritto amministrativo), Milano, Giuffrè, 2006, pp. 5 ss.

#### MASUTTI

A. Masutti, *Una flotta aerea antincendio per l'Unione europea*, in *Diritto dei trasporti*, 2018, 3, pp. 657 ss.

#### MATTARELLA - RAMAJOLI

B. G. Mattarella, M. Ramajoli, *Presentazione*, in B. G. Mattarella, M. Ramajoli (a cura di), *Enciclopedia del diritto, Vol. 3: Funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè, 2022.

#### MATTHEWS ET AL.

J. B. R. Matthews, V. Möller, R. van Diemen, J.S. Fuglestedt, V. Masson-Delmotte, C. Méndez, S. Semenov, A. Reisinger (a cura di), *Annex VII: Glossary*, in V. Masson-Delmotte, P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu, and B. Zhou (a cura di), *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2021, pp. 2215 ss.

MAURO

M. Mauro, *La selvicoltura nel sistema del diritto agroambientale internazionale ed europeo*, Padova, Cedam, 2021.

MAYER

R. Mayer, *La protezione civile*, in M. Stipo (a cura di), *Il nuovo modello di autonomie territoriali*, Maggioli, 1998, 467 ss.;

R. Mayer, *La protezione civile*, in AA.VV., *Commento al D. lgs. n. 112/98: il nuovo modello di autonomie territoriali. Con il coordinamento e un saggio introduttivo di Massimo Stipo*, Maggioli Editore, 1998, pp. 469 ss.

MAZZOTTA

A. B. Mazzotta, *Quale rapporto tra i Contratti di Fiume e i patti di collaborazione?*, in *Labsus – Laboratorio per la sussidiarietà*, 10 Novembre 2018.

MEALE

A. Meale, (Voce) *Valutazione di impatto ambientale*, in *Dig. Dis. Pubbl.*, Torino, UTET, 2005, pp. 784 ss.

MELONI

G. Meloni, *Le ordinanze (forse non solo) ordinarie dei Sindaci in materia di sicurezza urbana tra legalità sostanziale e riserve relative*, in *federalismi.it*, 2011, fasc. 14.

G. Meloni, *Commento al Capo VIII - Protezione civile (artt. 107- 109) del d. lgs. 112/1998*, in G. Falcon (a cura di), *Lo Stato autonomista Lo stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel DL n. 112 del 1998 di attuazione della Legge Bassanini n. 59 del 1997*, Bologna, Il Mulino, 1998, pp. 362 ss.

MENICONI

A. Meniconi, *La Protezione Civile europea (parte I): il meccanismo Unionale del 2013*, in *iusinitinere.it*, 20 aprile 2021.

MEOLI

C. Meoli, *La protezione civile*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, Giuffrè, 2003, pp. 2145 ss.

MERLONI

F. Merloni, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, Milano, Giuffrè, 1990.

F. Merloni, *La ricerca scientifica tra autonomia e indirizzo politico, tra uniformità e differenziazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, n. 5, pp. 797 ss.

#### MERUSI

F. Merusi, *Dal fatto incerto alla precauzione: la legge sull'elettrosmog*, in *Foro amm.*, 2001, n. 1, pp. 221 ss.

F. Merusi, *Le catastrofi ripartite*, in *Giur Cost.*, 1971, pp. 2319 ss.

#### MIELE

G. Miele, *Funzione pubblica*, in *Novissimo Dig. It.*, VII, pp. 686 ss.

#### MILONE

A. Milone, *Le valutazioni ambientali*, in R. Ferrara, M. A. Sandulli (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Tomo II, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 135 ss.

A. Milone, *La valutazione ambientale strategica a seguito del d.lgs. n. 128/10*, in *Riv. giur. edilizia*, 2011, fasc. 2-3, pp. 95 ss;

A. Milone, *Il piano stralcio di assetto idrogeologico. Partecipazione al procedimento di adozione e sindacato giurisdizionale* (Nota a T.A.R. Napoli, 12 giugno 2003, n. 7524, sez. I), in *Foro amm. TAR*, 2003, fasc. 11, pp. 3299 ss.

#### MODAFERRI

G. Modaferrì, *Enti pubblici di ricerca. Storia, regime giuridico e prospettive*, Torino, Giappichelli, 2019.

#### MODUGNO

F. Modugno, *Appunti dalle lezioni sulle fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2005.

F. Modugno, *Funzione*, in *Enciclopedia del diritto*, XVIII, Milano, Giuffrè, 1969, pp. 301 ss.

#### MODUGNO - NOCILLA

F. Modugno e D. Nocilla, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Diritto e società*, 1989, n. 3, pp. 411 ss.

#### MONTANARO

R. Montanaro, *Direttiva habitat e valutazione di incidenza: primi interventi giurisprudenziali*, in *Foro amm. TAR*, 2002, 11, pp. 3602 ss.

#### MONTEDURO

M. Monteduro, *Ma che cos'è questa «resilienza»? Un'esplorazione del concetto nella prospettiva del diritto delle amministrazioni pubbliche*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'ambiente*, 2023, n. 1, pp. 4 ss.

#### MONTINI

M. Montini, *Riflessioni critiche sull'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2017, n. 100(3), pp. 719 ss.

#### MORAMARCO

L. Moramarco, *I "contratti" di fiume: gestione negoziata del territorio fluviale per la tutela delle acque e la mitigazione del rischio idrogeologico (art. 68 bis cod. ambiente introdotto dall'art. 59, l. 28 dicembre 2015, n. 221)*, in *Le Nuove Leggi Civili Commentate*, 2017, n. 5, pp. 910 ss.

#### MORBIDELLI

G. Morbidelli, *Delle ordinanze libere a natura normativa*, in *Diritto Amministrativo*, 2016, fasc. 1, pp. 33 ss.

G. Morbidelli, *La protezione civile nell'intreccio delle fonti normative. Riflessi sulla forma di governo*, in G. C. Feroni, M. Morisi (a cura di), *Il governo delle nuove emergenze. La Protezione civile in tempo di Covid*, il Mulino, Bologna, 2023, pp. 33 ss.

G. Morbidelli, *Pianificazione territoriale e urbanistica*, in *Enciclopedia giuridica*, Vol. VIII, Roma, Treccani, 1990.

G. Morbidelli, *Piano territoriale*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIII, Milano, Giuffrè, 1983, pp. 705 ss.

#### MORRONE

A. Morrone, *I poteri di ordinanza contingibili e urgenti: l'integrazione del diritto "eccezionale" nel sistema delle fonti e dei livelli di governo territoriale* (nota a Corte Costituzionale, 14 aprile 1995, n. 127), in *Riv. giur. ambiente*, 1997, fasc. 2, pp. 265 ss..

A. Morrone, *Le ordinanze di necessità e di urgenza, tra storia e diritto*, in A. Vignudelli (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 133 ss.

#### MORSUT

C. Morsut, *The EU's Community Mechanism for Civil Protection: Analysing Its Development*, in *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 22 (3), 2014, pp. 143 ss.

#### MORSUT - KRUIKE

C. Morsut, B. I. Kruke, *Europeanisation of Civil Protection: The cases of Italy and Norway*, in *International Public Management Review*, 2020, Vol. 20 (1), pp. 23 ss.

C. Morsut, B. I. Kruke, *The (European) Union civil protection mechanism: a reliable crisis governance tool?*, in L. Walls, M. Revie, T. Bedford (a cura di), *Risk, Reliability and Safety: Innovating Theory and Practice*, CRC Press, 2016, pp. 494 ss.

#### MORTATI

C. Mortati, *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano, Giuffrè, 1964.

#### MURA

A. Mura, *Profilo storico della legislazione sulle foreste e sui territori montani*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, pp. 1178 ss.

#### MURATORI

A. Muratori, *Siccità eccezionale e perdite nelle reti acquedottistiche all'origine di un'emergenza idrica (quasi) senza precedenti*, in *Ambiente & sviluppo*, n. 7, 1 luglio 2022, pp. 467 ss.

#### MUZI

L. Muzi, *La sostenibilità negli usi delle risorse idriche*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023.

#### MYRDAL - RHINARD

S. Myrdal, M. Rhinard, *The European Union's solidarity: empty letter or effective tool? An analysis of article 222 of the treaty on the functioning of the European Union*, Occasional papers, 2010, n. 2, Swedish Institute of International Affairs.

#### NAPOLITANO

G. Napolitano, *Funzioni amministrative*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, III, pp. 2631 ss.

#### NEGRELLI

A. Negrelli, *Il limite dei principi generali al potere di ordinanza di necessità e urgenza nella giurisprudenza italiana*, in *Il Foro amministrativo T.A.R.*, 2012, fasc. 9, pp. 3009 ss.

#### NESPOR

S. Nespor, *L'adattamento al cambiamento climatico: breve storia di un successo e di una sconfitta*, in *Riv. giur. ambiente*, 2018, n. 1, pp. 29 ss.

#### NESPOR - DE CESARIS

S. Nespor, A. L. De Cesaris, *La valutazione di impatto ambientale*, Milano, Giuffrè, 1992.

#### NIGRO

M. Nigro, *Lo Stato Italiano e la ricerca scientifica (Profili organizzativi)*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1972, pp. 740 ss.

M. Nigro, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1965.

#### NOTARO

D. Notaro, *Scienza, rischio e precauzione. L'accertamento del nesso causale colposo all'interno di dinamiche "incerte" e "complesse". Spunti critici dal processo per il terremoto dell'Aquila*, in M. Gestri (a cura di), *Disastri, protezione civile e diritto. Nuove prospettive nell'Unione Europea e in ambito penale*, Milano, Giuffrè, 2016, pp. 241 ss.

#### NUCERA

G. G. Nucera, *Le misure di adattamento al cambiamento climatico tra obblighi internazionali e tutela dei diritti umani*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023.

#### O'MATHÚNA

D. P. O'Mathúna, *Christian Theology and Disasters: Where is God in All This?*, in D. P. O'Mathúna, V. Dranseika Bert Gordijn (a cura di), *Disasters: Core Concepts and Ethical Theories*, Springer online, 2018, pp. 27 ss.

#### LABORATORIO REF

Laboratorio Ref, *Riuso delle acque reflue depurate: l'adattamento ad un clima che cambia*, 2023, Labtech n°244.

Laboratorio Ref, *Siccità e alluvioni, così diverse ma anche così simili*, Luglio 2023.

#### ORLANDO

V. E. Orlando, *Intorno ai provvedimenti di urgenza secondo la legge com. e prov.*, in *Foro it.*, 1935, III, pp. 148 ss.

OTRANTO

P. Otranto, “*Stop 5G!*”: *ordinanze sindacali e giudice amministrativo* (nota a TAR Catania 549 e 5517 2020 e TAR Campania 3324 / 2020), in *Giustizia Insieme*, 10 settembre 2020.

PADOIN

P. Padoin, *La protezione civile in Italia. Funzioni, competenze, rischi e piani di intervento*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1989.

PAICE

E. Paice, *Wrath of God. The Great Lisbon Earthquake of 1755*, Penguin Group, 2008.

PAIRE

A. Paire, *Il servizio di protezione civile nel prisma dell'organizzazione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2023.

PALAMONI

G. M. Palamoni, *Potere amministrativo d'emergenza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023.

G. M. Palamoni, *Principio di Prevenzione*, in *Ambienteditto.it*, 2014.

PALAZZOLO

S. Palazzolo, *Acque pubbliche* (voce), in *Enciclopedia del Dritto*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 34 ss.

PALEOLOGO

G. Paleologo, *Organizzazione amministrativa*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, pp. 135 ss.

PALOMBELLA

G. Palombella, *La “resilienza” del diritto e i suoi compiti globali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2013, pp. 1057 ss.

PALUMBO

S. Palumbo, *Le ordinanze in materia di protezione civile, tra potere di urgenza e urgenza di potere*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2020, fasc. 2, pp. 376 ss.

PAPANIA



R. Papania, *L'attività di pianificazione dei bacini idrografici nel testo unico ambientale*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, pp. 436 ss

#### PARENTE

F. Parente, *Incendi boschivi e vincoli legali ai poteri di contrattazione e di utilizzazione dell'area*, in *Rivista del notariato*, 2010, 4/1, pp. 941 ss.

F. Parente, *Il regime vincolistico delle terre percorse dal fuoco*, in *Rivista del notariato*, 2002, pp. 1385 ss.

F. Parente, *La protezione giuridica del territorio dagli incendi boschivi e pascolari*, *Rivista del notariato*, 2004, pp. 1441 ss.

#### PARISI

S. Parisi, *Dimenticare l'obiezione di Zagrebelsky? Brevi note su legalità sostanziale e riserva relativa nella sent. n. 115/2011*, in *Annali dell'Università degli studi del Molise*, 2010, n 12, pp. 529 ss.

#### PARISIO

V. Parisio, *Risorse idriche, contratti di fiume e amministrazione condivisa*, in *Federalismi.it*, 2023, n. 23, pp. 162 ss.

#### PASSALACQUA M.

M. Passalacqua, *Diritto del rischio nei mercati finanziari: prevenzione, precauzione ed emergenza*, Padova, CEDAM, 2012.

#### PASSALACQUA F.

F. Passalacqua, *Sui vincoli nelle aree percorse dal fuoco*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2004, 2, 3/1, pp. 222 ss.

#### PASTORI

G. Pastori, *Il seicentesimo rovesciato*, in *Le Regioni*, 1991, n. 1, pp. 25 ss.

G. Pastori, *Tutela e gestione delle acque: verso un nuovo modello di amministrazione*, in *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, III, Modena, Mucchi Editore, 1996, pp. 1287 ss.

#### PEDERSINI

P. Pedersini, *La tutela delle acque e del suolo tra diritto e calamità naturali. Il quadro delle fonti e delle competenze nel sistema regionale della difesa del suolo, delle acque e del demanio idrico*, in *Associazione Avvocati Amministrativisti del Veneto - Approfondimenti*, 16 settembre 2019.

PEEL - FISHER

J. Peel, D. Fisher, *International Law and the Intersection of Environmental Protection and Disaster Risk Reduction*, in J. Peel e D. Fisher (a cura di), *The role of international environmental law in disaster risk reduction*, Leiden, Brill-Nijhoff, 2016, pp. 1 ss.

PENNASILICO

M. Pennasilico, *L'uso sostenibile delle risorse idriche: ripensare l'acqua come 'bene comune'*, in *Persona e Mercato*, 2023, n. 2, pp. 198 ss.

PEPE R.

R. Pepe, *La natura giuridica dell'autorità di bacino*, in *Quaderni reg.*, 2010, pp. 115 ss.

PEPE V.

V. Pepe, *La gestione dei rischi nel codice della protezione civile. Brevi note sul sistema italiano e francese*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 1, pp. 213 ss.

V. Pepe, *Il diritto alla protezione civile*, Milano, Giuffrè, 1996.

PEPPOLONI

S. Peppoloni, *Convivere con i rischi naturali. Conoscerli per difendersi*, Bologna, Il Mulino, 2014.

PERES ET AL.

D. J. Peres, R. Modica, A. Cancelliere, *Assessing future impacts of climate change on water supply system performance: Application to the Pozzillo Reservoir in Sicily, Italy*, in *Water*, 2019, 11(12), pp. 2531 ss.

PERRY

R. W. Perry, *Defining Disaster: An Evolving Concept*, in H. Rodríguez, W. Donner, J. Trainor (a cura di), *Handbook of Disaster Research. Handbooks of Sociology and Social Research*, Cham, Springer, 2018, pp. 3 ss.

PIACENTINI

P. M. Piacentini, *Aspetti della funzionalità amministrativa nella nuova legge sulla difesa del suolo*, in *Riv. trim. appalti*, 1989, pp. 864 ss.

PICCHIOLUTTO

S. Picchiolotto, *Il «patto dei sindaci» per un'energia sostenibile in Europa*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2010, pp. 457 ss.

#### PIGNATTI

M. Pignatti, *Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche-Aggiornamento*, 2017, pp. 73 ss.

#### PINELLI

C. Pinelli, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in *Rivista di diritti comparati*, 2020, 2, pp. 45 ss.

C. Pinelli, *Un sistema parallelo. Decreti-legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, in *Diritto Pubblico*, 2009, fasc. 2, pp. 317 ss.

#### PINNA

P. Pinna, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1988.

#### PIOGGIA

A. Pioggia, *Acqua e ambiente*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 252 ss.

A. Pioggia, *Organizzazione amministrativa*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 4019 ss.

#### PIPERATA

G. Piperata, *Emergenza pandemica e distribuzione del potere amministrativo tra centro e periferia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2020, 3, pp. 318 ss.

#### PIRAS

A. Piras, *Interesse legittimo e giudizio amministrativo*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1962.

#### PISTOCCHI ET AL.

A. Pistocchi, A. Aloe, C. Dorati, L. Alcalde Sanz, F. Bouraoui, B. Gawlik, B. Grizzetti, M. Pastori, O. Vigiak, *The potential of water reuse for agricultural irrigation in the EU: A Hydro-Economic Analysis*, EUR 28980 EN, publications Office of the European Union, Luxembourg, 2017, doi:10.2760/263713, JRC109870.

#### PIZZI

M. Pizzi, *Corpo forestale dello Stato*, in *Enciclopedia giuridica*, IX, Roma, Treccani, 2007.

#### PIZZOLATO

F. Pizzolato, *Note sul principio di sussidiarietà*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1999, pp. 493 ss.

#### POLIANDRI

G. Poliandri, *I piani delle Autorità di bacino per la prevenzione e la tutela dai rischi idrogeologici. Prima giurisprudenza*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 2002, n. 9, pp. 485 ss.

G. Poliandri, *Le Autorità di bacino nazionale nella legislazione successiva alla legge quadro sulla difesa del suolo*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1993, pp. 769 ss.

#### POLICE

A. Police, *L'emergenza come figura sintomatica di sviamento della funzione pubblica*, in L. Giani, M. D'Orsogna, A. Police (a cura di), *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, pp. 87 ss.

A. Police, *La valutazione di impatto ambientale*, in P. Dell'Anno, E. Picozza (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. II, Padova, CEDAM, pp. 527 ss.

A. Police, *Resilienza amministrativa e gestione dei rischi*, in G. F. Ferrari (a cura di), *Smart City. L'evoluzione di un'idea*, Mimesis, 2020, pp. 65 ss.

#### POMA

A. Poma, *Impossibilità e necessità della teodicea. Gli «Essais» di Leibniz*, Milano, Ugo Mursia Editore, 1995.

#### PORCHIA

O. Porchia, *Le politiche dell'Unione europea in materia ambientale*, in R. Ferrara, M.A. Sandulli (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, tomo I, 2014, pp. 153 ss.;

#### PORPORATO

A. Porporato, *La tutela della fauna, della flora e della biodiversità*, in R. Ferrara, M.A. Sandulli, *Trattati di diritto dell'ambiente*, vol II, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 737 ss.

#### PORTERA

A. Portera, *I contratti di fiume*, in *Federalismi.it*, 2017, n. 8.

PÖRTNER ET AL.

H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, M. Tignor, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem (a cura di), *IPCC, 2022: Summary for Policymakers*, in H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (a cura di), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, UK and New York, NY, USA, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 3 ss., doi:10.1017/9781009325844.001.

POTOTSCHNIG

U. Pototschnig, *Art. 1 – Tutela e uso delle risorse idriche*, in U. Pototschnig, E. Ferrari (a cura di), *Commentario alle disposizioni in materia di risorse idriche*, Padova, CEDAM, pp. 3 ss.

U. Pototschnig, *La difesa del suolo (ovvero: le Regioni senza difesa)*, in *Le Regioni*, 1991, n. 1, pp. 19 ss.

U. Pototschnig, *Vecchi e nuovi strumenti della disciplina pubblica delle acque*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1969, pp. 1009 ss.

POZZO

B. Pozzo, *Verso una strategia per l'adattamento al cambiamento climatico in Italia*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2015, 1.

PREDIERI

A. Predieri, *Pianificazione e costituzione*, Milano, Edizioni di Comunità, 1963.

PRETEROTI - CAIROLI

A. Preteroti, S. Cairoli, *La libertà sindacale dei militari, oggi*, in *Federalismi*, 2021, fasc. n. 22, pp. 222 ss.

QUARANTELLI

E. L. Quarantelli, *Disaster Planning, Emergency Management and Civil Protection: The Historical Development of Organized Efforts to Plan for and to Respond to Disasters*, Preliminary Paper University of Delaware, Disaster Research Center, 2000.

QUATTROCCHI

A. Quattrocchi, *Orientamento della commissione europea in tema di aiuti di stato in favore delle zone colpite da calamità naturali*, in *Diritto e pratica tributaria internazionale*, 2016, n. 2, pp. 487 ss.

RACCA

G. M. Racca, voce *Corruzione (dir. amm.)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, aggiornamento, Milano, 2017, pp. 208 ss.

RAFFIOTTA

E. C. Raffiotta, *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bologna, Bonomia University Press, 2019.

RAGIONIERI – FELICE - ZORTEA

M. P. Ragonieri, P. Felice, M. Zorzea, *Strumenti di recupero delle proprietà fondiari frammentate e dei terreni abbandonati o silenti*, in N. Ferrucci (a cura di), *Commentario al testo unico in materia di foreste e filiere forestali (d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34)*, Cedam, Padova, 2019, pp. 305 ss.

RAINALDI

L. Rainaldi, *I piani di bacino nella previsione della legge n. 183 del 1989*, Milano, Giuffrè, 1992.

RAMAJOLI

M. Ramajoli, *Art. 3- Equilibrio del bilancio idrico*, in U. Pototschnig, E. Ferrari (a cura di), *Commentario alle disposizioni in materia di risorse idriche*, Padova, CEDAM, pp. 41 ss.

M. Ramajoli, *Potere di ordinanza e Stato di diritto*, in AA.VV., *Studi in onore di Alberto Romano*, vol. I, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, pp. 735 ss.

RAMPULLA - ROBECCHI MAINARDI - TRAVI

F. C. Rampulla, A. Robecchi Mainardi, A. Travi, *Uso del territorio e vincolo idrogeologico*, Milano, Giuffrè, 1981.

RANELLETTI

O. Ranelletti, *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative. Parte I - Concetto e natura*, Torino, UTET, 1894.

O. Ranelletti, *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative. Parte II - Capacità e volontà*, Torino, F.lli Bocca Editori, 1894.

O. Ranelletti, *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative. Parte III - Facoltà da essa create*, Torino, F.lli Bocca Editori, 1897.

#### RAZZANO

G. Razzano, *L'amministrazione dell'emergenza. Profili costituzionali*, Bari, Cacucci, 2010.

G. Razzano, *Il Codice di protezione civile e il suo decreto correttivo, fra emergenze e rientro nell'ordinario*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 17 marzo 2020, disponibile in [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it).

#### REASON

J. Reason, *Managing the Risk Organizational Accidents*, Ashgate, Aldershot, 1997.

#### RENNA

M. Renna, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2012, n. 1-2, pp. 62 ss.

M. Renna, *Vincoli alla proprietà e diritto dell'ambiente*, in *Il Diritto dell'economia*, 2005, n. 4, pp. 389 ss.

M. Renna, *Pianificazione per la tutela delle acque e per la gestione dei rifiuti*, in F. Bassi, L. Mazzaroli (a cura di), *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 169 ss.

#### RESCIGNO

G. U. Rescigno, *Ordinanze e provvedimenti di necessità ed urgenza (diritto costituzionale e amministrativo)*, in *Nov.mo dig. it.*, XII, Torino, UTET, 1965, pp. 89 ss.

G. U. Rescigno, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, 2002, pp. 5 ss.

F. Rimoli, *Emergenza e adattamento sistemico. Sui limiti di resilienza degli ordinamenti democratici. Parte prima*, in *Lo Stato*, 2020, n. 14, pp. 155 ss.

G. U. Rescigno, *Sviluppi e problemi nuovi in materia di ordinanze di necessità e altre questioni in materia di protezione civile alla luce della sentenza n. 127 del 1995 della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1995, pp. 2185 ss.

#### RIMOLI

F. Rimoli, *Emergenza e adattamento sistemico. Sui limiti di resilienza degli ordinamenti democratici. Parte seconda*, in *Lo Stato*, 2020, n. 15, pp. 127 ss.

#### RIZZA

G. Rizza, *Commissario (dir. pubbl.). II) Commissario straordinario*, in *Enciclopedia giuridica*, VII, Roma, Treccani, 1988.

#### ROBECCHI MAINARDI

A. Robecchi Mainardi, *Difesa del suolo e calamità naturali: profili legislativi*, in *Dem. e diritto*, 1982, 3, pp. 19 ss.

ROBECCHI MAINARDI - TRAVI

A. Robecchi Mainardi, A. Travi, *I fenomeni sismici nella legislazione italiana*, in *Foro pad.*, 1980, ii, pp. 14 ss.

ROEHRSSSEN

G. Roehrsen, *Le calamità naturali: panorama della legislazione vigente*, in *Rass. Lav. Pubbl.*, 1967, pp. 947 ss.

ROGGERO

F. Roggero, *Alle origini del diritto forestale italiano*, Torino, Giappichelli, 2022.

ROMEO

A. Romeo, *Servizio meteorologico* (voce), in B. G. Mattarella e M. Ramajoli (a cura di), *Enciclopedia del diritto, Vol. 3: Funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè, 2022, pp. 1115 ss.

ROSSI

G. Rossi, *Funzioni e procedimenti*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 67 ss.

ROSSI GIUSEPPE

G. Rossi, *Climatic and Other Global Changes as Current Challenges in Improving Water Systems Management: Lessons from the Case of Italy*, in *Water Resources Management*, 2023, 37 (10), pp. 2387 ss.

G. Rossi, *Drought mitigation measures: A comprehensive framework*, in J. V. Vogt, F. Somma (a cura di), *Drought and Drought Mitigation in Europe*, Dordrecht, Kluwer, 2000, pp. 233 ss.

G. Rossi, *European Union policy for improving drought preparedness and mitigation*, in *Water International*, 2009, 34, pp. 441 ss.

G. Rossi, *Policy framework of drought risk mitigation*, in S. Eslamian, F. Eslamian (a cura di), *Handbook of drought and water scarcity*, CRC Press, 2017, pp. 569 ss.

ROTA

R. Rota, *L'economia circolare come nuovo paradigma culturale*, in E. Picozza, A. Police, G. A. Primerano, R. Rota, A. Spina, *Le politiche di programmazione per la resilienza dei sistemi infrastrutturali. Economia circolare, governo del territorio e sostenibilità energetica*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 9 ss.



R. Rota, *La procedura di valutazione di impatto ambientale tra discrezionalità tecnica e discrezionalità amministrativa: alcune note ricostruttive*, in *Scritti in onore di Serio Galeotti*, II, Milano, 1998.

R. Rota, *PNRR e misure sulle valutazioni di impatto ambientale. Il cambiamento climatico come matrice guida*, in *Astrid Rassegna*, 2022, n. 12.

R. Rota, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in P. Dell'Anno, E. Picozza (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, Padova, Cedam, 2012, pp. 151 ss.;

#### ROTONDI

M. Rotondi, *La protezione civile: riflessioni e proposte*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, 1981, I, pp. 95 ss.

#### RUGA RIVA

C. Ruga Riva, *Fuoco, bosco, animali: prime osservazioni sul novellato delitto di incendio boschivo (art. 423 bis c.p.)*, in *La legge penale*, 14 dicembre 2021.

#### SAITTA

A. Saitta, *Il codice della protezione civile e l'emergenza pandemica anche alla luce di C. cost. n. 198 del 2021*, in *Consulta Online*, 2021, fasc. 3, pp. 841 ss.

#### SALVIA

F. Salvia, *Il diritto amministrativo e l'emergenza derivante da cause e fattori interni all'amministrazioni*, in AA. VV., *Il diritto amministrativo dell'emergenza. Annuario 2005* (Associazione dei professori di diritto amministrativo), cit., pp. 93 ss.

#### SAN-MIGUEL-AYANZ ET AL.

J. San-Miguel-Ayanz, E. Schulte, G. Schmuck, A. Camia, *The European Forest Fire information System in the context of environmental policies of the European Union*, in *Forest Policy and Economics*, 29, April 2013, pp. 19 ss.

J. San-Miguel-Ayanz, E. Schulte, G. Schmuck, A. Camia, P. Strobl, G. Liberta, C. Giovando, R. Boca, F. Sedano, P. Kempeneers, D. McInerney, C. Withmore, S. Santos de Oliveira, M. Rodrigues, T. Durrant, P. Corti, F. Oehler, L. Vilar, G. Amatulli, *Comprehensive monitoring of wildfires in Europe: the European Forest Fire Information System (EFFIS)*, in J. Tiefenbacher (a cura di), *Disaster Management*, InTech, 2011, pp. 87 ss.

J. San-Miguel-Ayanz, T. Durrant, R. Boca, P. Maianti, G. Liberta', D. Jacome Felix Oom, A. Branco, D. De Rigo, M. Suarez-Moreno, D. Ferrari, E. Roglia, N. Scionti, M. Broglia, M. Onida, A.

Tistan, P. Loffler, *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa 2022*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023, doi:10.2760/871593, JRC135226.

SANDULLI A.

A. Sandulli, *L'agenzia di protezione civile (articoli 79-87)*, in, A.Pajno – L.Torchia (a cura di), *La riforma del governo*, Bologna, Il Mulino, 2000, pp. 415 ss..

SANDULLI A. M.

A. M. Sandulli, *Boschi e foreste* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, vol. V, Milano, Giuffrè, 1959, pp. 617 ss.

A. M. Sandulli, *L'attività normativa della pubblica amministrazione*, Napoli, Jovene, 1970.

A. M. Sandulli, *Notazioni in tema di provvedimenti autorizzativi*, Milano, Giuffrè, 1960.

SAPORITO A.

A. Saporito, *Il principio di leale collaborazione al tempo dell'emergenza sanitaria*, in *Dirittifondamentali.it*, 2020, n. 2, pp. 870 ss.

SAPORITO G.

G. Saporito, *Corpo forestale dello Stato*, in *Enciclopedia giuridica*, IX, Roma, Treccani, 1988.

SATTA

F. Satta, *Ordine e ordinanza amministrativa*, in *Enciclopedia giuridica.*, XXII, Roma, Treccani, 1990.

SAVONA

P. Savona, *Il governo del rischio. Diritto dell'incertezza o diritto incerto?*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013.

P. Savona, *Il principio di precauzione e il suo ruolo nel sindacato giurisdizionale sulle questioni scientifiche controverse*, in *Federalismi*, 2011, n. 25

SCALIA

F. Scalia, *Il potere amministrativo nell'emergenza*, Torino, Giappichelli, 2023.

SCARCELLA

A. Scarcella, *Riutilizzo acque reflue: in consultazione il decreto che attua le norme UE*, in *IPSOA Quotidiano Giuridico*, 2023.

SCHENK

G. J. Schenk, *Dis-astri. Modelli interpretativi delle calamità naturali dal Medioevo al Rinascimento*, in M. Matheus,

PICCINNI ET AL.

G. Piccinni, G. Pinto, G. M. Varanini, *Le calamità ambientali nel tardo medioevo europeo: realtà, percezioni, reazioni*, Firenze University Press, 2010, pp. 2 ss.;

SCHMIDT G. ET AL.

G. Schmidt, J. J. Benítez, C. Benítez, *Working definitions of Water scarcity and Drought*, Version 4.0, European Commission Document, EFWSD, 2012.

SCHMITT C.

C. Schmitt, *Teologia politica: quattro capitoli sulla dottrina della sovranità*, in C. Schmitt (a cura di G. Miglio e P. Schiera), *Le categorie del "politico". Saggi di teoria politica*, Bologna, il Mulino, 1972, pp. 33 ss.

SCIALÒ

A. Scialò, *L'ambito di applicazione e le modalità di svolgimento della 'valutazione di incidenza ambientale' (VINCA). Chiarimenti (non definitivi) arrivano dalla giurisprudenza amministrativa siciliana ([Nota a sentenza] Cons.giust.amm. Reg. Sic. 15 gennaio 2014, n. 4)*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2014, fasc. 1, 2, pp. 101 ss.

SCISSA

C. Scissa, *Alla ricerca di un fil rouge tra le molteplici nozioni di "calamità" nell'ordinamento italiano*, in *Rivista di diritto agrario*, 2021, n. 3, pp. 423 ss.

SCIULLO

G. Sciuillo, *La direttiva nell'ordinamento amministrativo: profili generali*, Milano, Giuffrè, 1993.

G. Sciuillo, *La distinzione fra vincoli conformativi ed espropriativi negli strumenti urbanistici*, in *Urban. e app.*, 2013, n. 4, pp. 425 ss

SCOCA

F. G. Scoca, *I modelli organizzativi*, in L. Mazzaroli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 2001, pp. 343 ss.

F. G. Scoca, *La valutazione di impatto ambientale alla luce della direttiva CEE*, in AA.VV., *Tutela dell'ambiente, procedura di impatto ambientale e legge Galasso*, Atti del Convegno di Perugia 30-31 maggio 1986, Perugia, 1987, pp. 77 ss.

#### SENATORE ET AL.

A. Senatore, D. Fuoco, M. Maiolo, G. Mendicino, G. Smiatek, H. Kunstmann, *Evaluating the uncertainty of climate model structure and bias correction on the hydrological impact of projected climate change in a Mediterranean catchment*, in *Journal of Hydrology: Regional Studies*, 2022, pp. 42 ss.

#### SEVERI

F. S. Severi, *Le ordinanze della legge n. 225/92 sulla protezione civile*, Milano, Giuffrè, 1996, pp. 43.

#### SHAPIRO - GLICKSMAN

S. A. Shapiro, R. L. Glicksman, *Risk Regulation at Risk. Restoring a Pragmatic Approach*, Stanford California, Stanford University Press, 2003.

#### SIDERS

A. Siders, *Resilient Incoherence—Seeking Common Language for Climate Change Adaptation, Disaster Risk Reduction, and Sustainable Development*, in J. Peel e D. Fisher (a cura di), *The role of international environmental law in disaster risk reduction*, Leiden, Brill-Nijhoff, 2016, pp. 101 ss.

#### SILVESTRI

A. Silvestri, *Commento all'art. 13 – Classificazione dei bacini idrografici e loro delimitazione*, in P. Urbani (a cura di), *La difesa del suolo, La difesa del suolo*, Roma, Edizioni delle Autonomie, 1993,

#### SIMONCINI

M. Simoncini, *La regolazione del rischio e il sistema degli standard. Elementi per una teoria dell'azione amministrativa attraverso i casi del terrorismo e dell'ambiente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010.

M. Simoncini, *Regulating Catastrophic Risks by Standards*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2011, 2(1), pp. 37 ss.

M. Simoncini, *Thinking ahead of disasters. The role of risk regulation in the European Union*, in *Perspectives on Federalism*, 2013, n. 5 (3), pp. 24 ss.

M. Simoncini, *When Science Meets Responsibility: The Major Risks Commission and the L'Aquila Earthquake*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2014, Vol. 5, n. 2, pp. 146 ss.

SIMONOVIC

S. Simonovic, *Bringing future climatic change into water resources management practice today*, in *Water Resource Management*, 2017, 31, pp. 2933 ss.

SINGH

A. Singh, *Disaster law and the post Hyogo pedagogical change in the framework of governance*, in A. Singh (a cura di), *Disaster Law. Emerging Thresholds*, Routledge, 2018, pp. 21 ss.

SOLBAKK

J. H. Solbakk, *You Can't go Home Again: On the Conceptualization of Disasters in Ancient Greek Tragedy*, in D. P. O'Mathúna, V. Dranseika Bert Gordijn (a cura di), *Disasters: Core Concepts and Ethical Theories*, cit., pp. 87 ss.

SOLLINI

M. Sollini, *Prevenzione, precauzione e pianificazione territoriale, ovvero del "governo dell'incertezza"*, in P. Stella Richter (a cura di), *La sicurezza del territorio, pianificazione e depianificazione, La sicurezza del territorio, pianificazione e depianificazione: atti del 15. e del 16. Convegno nazionale dell'Associazione italiana di diritto urbanistico, Ferrara, 6-7 ottobre 2011 e Macerata, 28-29 settembre 2012* (Quaderni della rivista giuridica dell'edilizia), Milano, Giuffrè, 2014, pp. 73 ss.

SOMMARIO - VENIER

E. Sommaro, S. Venier, *Human rights law and Disaster risk reduction*, in *Questions of International Law*, 2018, n. 5, fasc. 47, pp. 29 ss.

SPANO ET AL.

D. Spano, V. Mereu, V. Bacciu, S. Marra, A. Trabucco, M. Adinolfi, G. Barbato, F. Bosello, M. Breil, M. V. Chiriaco, G. Coppini, A. Essenfelder, G. Galluccio, T. Lovato, S. Marzi, S. Masina, P. Mercogliano, J. Mysiak, S. Noce, J. Pal, A. Reder, G. Rianna, A. Rizzo, M. Santini, E. Sini, A. Staccione, V. Villani, M. Zavatarelli, *Analisi del rischio. I cambiamenti climatici in Italia*, 2020, DOI: 10.25424/CMCC/ANALISI\_DEL\_RISCHIO.

STAIANO

S. Staiano, *Interesse nazionale: non risolte le insufficienze degli 'standard' giudiziali della Corte*, in *Le Regioni*, 1993, n. 4, pp. 1122 ss.

#### STELLA RICHTER

P. Stella Richter, *Conformare*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2020, n. 1, pp. 167 ss.

P. Stella Richter, *I piani di bacino*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1998, pp. 523 ss.

P. Stella Richter, *Relazione generale*, in P. Stella Richter (a cura di), *La sicurezza del territorio, pianificazione e depianificazione*, cit., pp. 145 ss.

#### SUSTEIN

C. R. Sustain, *Risk and Reason: Safety, Law, and the Environment*, Cambridge university press, 2002;

#### TAGLIAPIETRA

A. Tagliapietra, *Usi filosofici della catastrofe*, in *Lo Sguardo - Rivista di Filosofia*, 2016 (II), n. 21, pp. 13 ss.

A. Tagliapietra, *Voltaire, Rousseau, Kant, Filosofie della catastrofe*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2022.

#### TALARICO

G. M. Talarico, *Autorità di bacino regionali ed interregionali. Un'ipotesi ricostruttiva sulla natura giuridica*, in *Nuova rass.*, 2005, pp. 2568 ss.

#### TALLACHINI

M. C. Tallachini, *Ambiente e diritto della scienza incerta*, in S. Grassi, M. Cecchetti, A. Andronio (a cura di), *Diritto e ambiente*, Firenze, Olschki, 1999, pp. 59 ss.

#### TERRANOVA

C. Terranova, *Il telerilevamento satellitare. Una risorsa per la sicurezza del territorio*, in *Gnosis*, 2018, n. 3, pp. 248

#### TONANZI

R. Tonanzi, *La pianificazione urbanistica e le infrastrutture verdi* (Tesi di dottorato), 2021.

#### TONDI DELLE MURA

V. Tondi delle Mura, *Principio di sussidiarietà e formazioni sociali: spunti problematici alla luce dei lavori preparatori della Costituzione*, in L. Lippolis (a cura di), *Costituzione e realtà attuale, 1948-1988*, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 277 ss.

#### TONOLETTI

B. Tonoletti, *Il cambiamento climatico come problema di diritto pubblico universale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2021, n. 1, p. 37 ss.

#### TORANO

V. Torano, *Il riordinamento delle forze di polizia e la dissoluzione del Corpo forestale dello Stato. A margine del parere del Consiglio di Stato del 12 maggio 2016*, in *Nuove autonomie*, 2017, fasc. 1, pp. 211 ss.

#### TORELLI

G. Torelli, *Il contrasto ai cambiamenti climatici nel governo del territorio. Un PAESC per la laguna di Venezia*, in *federalismi.it*, 2/2020, pp. 196 ss.

G. Torelli, *Il patrimonio forestale nel recente Testo unico: le vicende della valorizzazione tra strategie di pianificazione e assetti dominicali*, in *Federalismi.it*, n. 6/2021, pp. 244 ss.

#### TORTORELLI

M. Tortorelli, *Simbolismo repressivo e strategie premiali nella riforma del reato di incendio boschivo*, in *Diritto agroalimentare*, 2022, n. 2, pp. 377 ss.

#### TRAPANI BELOTTI

G. Trapani Belotti, *Le pubbliche calamità e gli interventi dello Stato*, in *Nuova rassegna ldg*, 1968, I, pp. 129 ss.

#### TRAVI

A. Travi, *Vincolo idrogeologico e programmazione urbanistica*, in *Le Regioni*, 1979, pp. 463 ss.

#### TREVES

G. Treves, *L'organizzazione amministrativa*, Torino, UTET, 1971.

#### TRIGILA ET AL.

A. Trigila, C. Iadanza, B. Lastoria, M. Bussetini, A. Barbano, *Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio - Edizione 2021*, ISPRA, Rapporto 356/2021.

A. Trigilia, C. Iadanza, *Assetto del territorio e difesa del suolo*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2018, n. 4, pp. 1053 ss.

#### TRIMARCHI

M. Trimarchi, *Legittimazione passiva nell'azione di condanna al risarcimento dei danni arrecati da un'ordinanza contingibile e urgente adottata dal Sindaco quale ufficiale del Governo* (nota a Cons. Stato, sez. II, 20 dicembre 2021, n. 8438), in *Giustizia Insieme*, 23 febbraio 2022.

#### TRIMARCHI BANFI

F. Trimarchi Banfi, *Teoria e pratica della sussidiarietà orizzontale*, in *Diritto Amministrativo*, 2020, pp. 3 ss.

#### TROPEA

G. Tropea, *Potere di ordinanza, normalizzazione dell'emergenza e trasformazioni dell'ordinamento*, in *Diritto Amministrativo*, 2021, fasc. 4, pp. 885 ss.

#### URBANI

P. Urbani, *Composizione di interessi plurimi e differenziati e pianificazione di bacino*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2003, n. 2, pp. 331 ss.

P. Urbani, *Il recepimento della direttiva comunitaria sulle acque (2000/60): profili istituzionali di un nuovo governo delle acque*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2004, pp. 214 ss.

P. Urbani, *Le Autorità di bacino nazionale: pianificazione, regolazione e controllo nella difesa del suolo*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1995, II, pp. 227 ss.

P. Urbani, *La pianificazione per la tutela dell'ambiente, delle acque e per la difesa del suolo*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2001, pp. 208 ss.

P. Urbani, *Modelli organizzatori e pianificazione di bacino nella legge sulla difesa del suolo*, in P. Urbani (a cura di), *La difesa del suolo*, Roma, Edizioni delle Autonomie, 1993, pp. 13 ss.

#### URBANI - CIVITARESE MATTEUCCI

P. Urbani, S. Civitarese Matteucci, *Diritto Urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, Giappichelli, 2017.

#### URBANO

G. Urbano, *La 'resilienza' dei diritti fondamentali: riflessioni a cinque anni dalla costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio di bilancio*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2017, n. 4, pp. 2023 ss.

#### URSI

R. Ursi, *La sicurezza pubblica*, Bologna, il Mulino, 2022.



VACCARELLA

M. Vaccarella, *Il potere di ordinanza sindacale per la sicurezza urbana e l'incolumità pubblica*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012.

VALBONESI

C. Valbonesi, *La colpa trema: il terremoto di L'Aquila e la condanna agli scienziati della Commissione grandi rischi* (Nota a Trib. L'Aquila 22 ottobre 2012), in *La Giustizia penale*, 2013, fasc. 6, pt. 2, pp. 403 ss.

C. Valbonesi, *Terremoti colposi e terremoto della colpa. Riflessioni a margine della sentenza "Grandi Rischi"* (Nota a Cass. sez. IV pen. 24 marzo 2016, n. 12478), in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2016, fasc. 3, pp. 1498 ss.

VAN RIJSWIJK

M. van Rijswijk, *Europe*, in J. W. Dellapenna, J. Gupta (a cura di), *Water Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2021, pp. 240 ss.

VAN RIJSWICK - KEESSEN

M. van Rijswijk, A. Keessen, *The EU Approach for Integrated Water Resource Management: Transposing the EU Water Framework Directive within a National Context – Key Insights from Experience*, in A. Clarke, A. Allan, S. Hendry (eds), *Routledge Handbook of Water Law and Policy*, London, Routledge, 2017, pp. 51 ss.

VARANESE

A. Varanese, *Calamità pubbliche* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, vol. V, Milano, Giuffrè, 1959, pp. 785 ss.

VERNOLA

M. Vernola, *I contratti di fiume nella pianificazione ambientale*, in *Ambientediritto.it*, 2021, n. 2.

VERSACE ET AL.

P. Versace, G. Zuccaro, D. Albarello, G. Scarascia Mugnozza, *Natural and anthropogenic risks: proposal for an interdisciplinary glossary*, in *Italian Journal of Engineering Geology and Environment*, 2023, n. 1, pp. 5 ss.

VERSCHUUREN

J. Verschuuren, *Climate change adaptation under the United Nations Framework Convention on Climate Change and related documents*, in *Research Handbook on Climate Change Adaptation Law*, Edward Elgar Publishing, 2022, pp. 14 ss.

VESPERINI

G. Vesperini, *Finanza privata*, in B. G. Mattarella, M. Ramajoli (a cura di), *Enciclopedia del diritto*, Vol. 3: *Funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè, 2022, pp. 479 ss.

VILLANI

S. Villani, *Riflessioni sul regime dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato in caso di calamità*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2017, n. 3, pp. 585 ss.

S. Villani, *The concept of solidarity within EU disaster response law. A legal assessment*, Bologna: Bononia University Press, 2021.

VILLATA

R. Villata, *Autorizzazioni amministrative e iniziativa economica privata*, Giuffrè, Milano, 1974.

VIPIANA

P. M. Vipiana, *Approccio precauzionale, responsabilità, posizione dei tecnici e "burocrazia difensiva" nella gestione dei rischi naturali*, in *Il diritto dell'economia*, 2022, n. 3, pp. 351 ss.

VIVIANI

C. Viviani, *Introduzione allo studio delle autorizzazioni amministrative. Tutela dell'ambiente e attività economiche private*, Torino, Giappichelli, 2020.

VOGEL

D. Vogel, *The new politics of risk regulation in Europe*, CARR Discussion Papers (DP 3), Centre for Analysis of Risk and Regulation, London School of Economics and Political Science, Londra, 2001.

D. Vogel, *The politics of risk regulation in Europe and the United States*, in *Yearbook of European Environmental Law*, 2003, vol. 3.

VOIGT

C. Voigt, *The Paris Agreement: What is the standard of conduct for parties?*, in *QIL, Zoom-in*, 2016, 26, pp. 17 ss.

WEIMER - DE RUIJTER

M. Weimer, A. de Ruijter (a cura di), *Regulating Risks in the European Union. The Co-production of Expert and Executive Power*, Oxford, Hart Publishing, 2017.

WENTA - McDONALD - MCGEE

J. Wenta, J. McDonald, J. S. McGee, *Enhancing resilience and justice in climate adaptation laws*, in *Transnational Environmental Law*, 2019, n. 8(1), pp. 89 ss.

WILHITE

D. A. Wilhite, *Drought as a Natural Hazard: Concepts and Definitions*, in D. A. Wilhite (a cura di), *Drought: A Global Assessment*, Vol. I, Londra, Routledge, 2000.

WISNER

B. Wisner, *Five years beyond Sendai—Can we get beyond frameworks?*, in *International Journal of Disaster Risk Science*, 2020, 11(2), pp. 239 ss.

ZANOBINI

G. Zanobini, *Corso di diritto amministrativo (volume I)*, Milano, Giuffrè, 1958.

G. Zanobini, *Corso di diritto amministrativo (volume III). La organizzazione amministrativa.*, Milano, Giuffrè, 1955.

ZEDDA

M. Zedda, *Vincolo idrogeologico e tutela ambientale. Verso una nuova metodologia giuridica*, Padova, CEDAM, 2014, pp. 32.