

# ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

*Rivista di studi giuridici e politici*

1

2024 · ANNO XLV  
gennaio/marzo

---

---

LO STATO DI DIRITTO  
ALLA PROVA DELL'EMERGENZA

---

---

**RUBZETTINO**

DIRETTORE DELLA RIVISTA

Gianluca Gardini  
COMITATO SCIENTIFICO  
Gianluca Gardini (Direttore)  
Marcos Almeida Cerreda  
Jean-Bernard Auby  
Brunetta Baldi  
Francesco Bilancia  
Marina Caporale  
Enrico Carloni  
Tanja Cerruti  
Giulio Citroni  
Stefano Civitarese Matteucci  
Chiara Cudia  
Marzia De Donno  
Michele Della Morte  
Elena D'Orlando  
Justin Orlando Frosini  
Alfredo Galán Galán  
Giancarlo Gasperoni  
Tommaso Francesco Giupponi  
Peter Leyland  
Marco Magri  
Andrea Morrone  
Giorgia Nesti  
Alessandra Pioggia  
Giuseppe Piperata  
Claudia Tubertini

COMITATO DI REDAZIONE

Stefano Agusto  
Edoardo Caruso  
Edoardo Nicola Fragale  
Fabio Pavanini  
Gloria Pettinari  
Angelo Schillizzi  
Maria Chiara Siclari  
Davide Tumminelli



REDAZIONE E GESTIONE SITO WEB

presso Regione Emilia-Romagna  
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna  
Tel. 051 5275475 – 051 5277658  
E-mail: [istituzionidelfederalismo@regione.emilia-romagna.it](mailto:istituzionidelfederalismo@regione.emilia-romagna.it)  
Sito web: [http://www.regione.emilia-romagna.it/affari\\_ist/federalismo](http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/federalismo)

REFERENTE REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Francesca Paron  
Gabinetto Presidente della Giunta regionale  
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna  
[francesca.paron@regione.emilia-romagna.it](mailto:francesca.paron@regione.emilia-romagna.it)

EDITORE

Rubbettino editore  
Viale Rosario Rubettino, 10  
88049 Soveria Mannelli (CZ)  
tel. 0968 6664209  
Servizio Abbonamenti: tel. 0968 6664209  
Sito web: [www.rubbettinoeditore.it](http://www.rubbettinoeditore.it)  
E-mail: [commerciale@rubbettino.it](mailto:commerciale@rubbettino.it)

STAMPA

Rubbettino print  
nel mese di novembre 2024  
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)  
[www.rubbettinoprint.it](http://www.rubbettinoprint.it)

*Condizioni di abbonamento*  
*La quota di abbonamento alla Rivista per tutto il 2024 è di € 136,00 da versare sul c.c. postale 15062888 intestato a Rubbettino editore – Periodici, causale abbonamento IdF 2024. La Rivista è disponibile in libreria. Il prezzo di vendita per singoli numeri è di € 35,00. I prezzi indicati si intendono Iva inclusa. L'abbonamento decorre dal 1° gennaio con diritto al ricevimento dei fascicoli arretrati ed avrà validità per un anno. La Casa Editrice comunque, al fine di garantire la continuità del servizio, in mancanza di esplicita revoca, da comunicarsi in forma scritta entro il trimestre seguente alla scadenza dell'abbonamento, si riserva di inviare il periodico anche per il periodo successivo. La disdetta non è comunque valida se l'abbonato non è in regola con i pagamenti. Il rifiuto o la restituzione dei fascicoli della Rivista non costituiscono disdetta dell'abbonamento a nessun effetto. I fascicoli non pervenuti possono essere richiesti dall'abbonato non oltre 20 giorni dopo la ricezione del numero successivo.*



# Indice

## EDITORIALE

---

- 7 PNRR, emergenza, fattore tempo e normalizzazione della crisi del regionalismo  
*Francesco Bilancia*

## SAGGI E ARTICOLI

---

- 17 Il PNRR e l'autonomia regionale "sospesa": tra urgenze del presente e Costituzione del futuro  
*Monica Bergo, Marcello Cecchetti*
- 59 Attuazione del PNRR mediante decreti-legge e materie di competenza regionale: riflessi sul sistema delle fonti e sul regionalismo italiano  
*Duccio Sarmati*
- 97 La fuga dal sistema nazionale di protezione civile e le prospettive della ricostruzione post-calamità: un *focus* sulle modalità di gestione dell'emergenza 'Alluvione' in Emilia-Romagna  
*Eleonora Rinaldi*

## NOTE E COMMENTI

---

- 131 Aproximación preliminar y crítica a la ley española del derecho a la vivienda de 2023  
*Miguel Beltrán de Felipe*

## OSSERVATORIO REGIONALE

---

- 165 Una transizione politica senza fine. Il sistema politico siciliano alla prova del voto  
*Maurizio Cerruto, Marco La Bella*

Quale ruolo per il livello intermedio degli enti locali nelle politiche sociali e socio-sanitarie? Riflessioni sulla governance multilivello della Città metropolitana di Bologna

*Alessandra Apollonio, Martina Belluto, Francesco Bertoni, Maria Chiara Patuelli*

## La fuga dal sistema nazionale di protezione civile e le prospettive della ricostruzione post-calamità: un *focus* sulle modalità di gestione dell'emergenza 'Alluvione' in Emilia-Romagna

*Eleonora Rinaldi\**

### *1. Il sistema di protezione civile tra 'normalizzazione' e 'dilatazione' dei poteri d'urgenza dell'Amministrazione*

Il nostro Paese si trova spesso a dover fronteggiare calamità naturali di varia origine; altrettanto spesso si lamenta l'inadeguatezza delle procedure amministrative ordinarie ad affrontare tali eventi e le esigenze della ricostruzione, che dovrebbe garantire il territorio colpito da futuri eventi calamitosi, aumentando la resilienza delle comunità.

Si tratta, alle volte, di critiche ingenerose perché terremoti e alluvioni sono fenomeni frequenti nella nostra penisola e hanno segnato l'evoluzione di un sistema di protezione civile specificamente articolato non solo per affrontare l'emergenza, attraverso la previsione di poteri di intervento finalizzati al soccorso e all'assistenza delle popolazioni colpite, ma per realizzare azioni e comportamenti volti alla prevenzione e previsione del rischio in date aree, nonché alla ricostruzione e al ripristino delle normali attività sociali.

La giustapposizione di tali finalità nello stesso complesso normativo rappresenta una soluzione risalente già al terremoto in Friuli del 1976 e anticipa in tal senso l'impostazione dalla legge istitutiva del Servizio nazionale di protezione civile, cui pure si ascrive «un emblematico mutamento nella filosofia di fondo cui si informa la governance del rischio»<sup>1</sup>.

\* Professoressa associata di Istituzioni di Diritto pubblico presso il Dipartimento di Studi giuridici ed economici dell'Università "La Sapienza" di Roma.

<sup>1</sup> Sulla genesi ed evoluzione del Servizio nazionale di protezione civile, da ultimo, A. CONZUTTI, *Quandoque bonus dormitat Codex? La strana "quiescenza" del consolidato sistema di protezione civile*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2021, p. 394 ss., in <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

Sia l'impianto originario della legge 4 febbraio 1992, n. 225 e più ancora, il d. lgs. 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della protezione civile), concretizzano infatti un approccio integrato nella gestione delle catastrofi, dando vita ad un'istituzione apprezzata anche all'estero per capacità di intervento<sup>2</sup>. Nondimeno, l'esistenza di una disciplina generale di instaurazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale ha alimentato nel tempo un uso abnorme dei poteri di intervento previsti; questi, lungi dal risultare circoscritti nel tempo e puntualmente finalizzati ad affrontare gli effetti di una calamità attraverso «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>3</sup>, sono stati reinterpretati per affrontare situazioni di altro tipo: in particolare, le emergenze derivanti «da cause e fattori interni dell'amministrazione»<sup>4</sup>, oppure l'organizzazione dei c.d. «grandi eventi» (certo non imprevedibili) cui, per diversi anni, si è ritenuto di estendere la possibilità di nominare commissari (*straordinari*) e l'impiego di ordinanze in deroga alla legge al fine di semplificare/accelerare procedimenti amministrativi ritenuti troppo complessi, oppure per superare l'esigenza di raggiungere un accordo tra amministrazioni diverse, coinvolte nella tutela di dati interessi<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Così G. RAZZANO, *Il Codice di protezione civile e il suo decreto correttivo, fra emergenze e rientro nell'ordinario*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo, Diritto costituzionale in trasformazione, Il diritto pubblico della pandemia*, 2020, 61 ss., in <https://giurcost.org/contents/giurcost/COLLANA/2.pdf>, e ancora A. CONZUTTI, *Quandoque bonus dormitat Codex?*, cit., 400.

<sup>3</sup> V. l'art. 3, l. n. 225/1992, ed oggi l'art. 1, comma 1, del *Codice della protezione civile* (d. lgs. n. 1/2018).

<sup>4</sup> È emblematico che una delle relazioni del Convegno annuale 2005 dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo, dedicato a "Il diritto amministrativo dell'emergenza", già sia dedicata a questo problema, cfr. F. SALVIA, *Il diritto amministrativo e l'emergenza derivante da cause e fattori interni all'amministrazione*, in *Annuario 2005*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 93 ss.

<sup>5</sup> Il decreto-legge che ha esteso ai «grandi eventi» il requisito necessario per poter azionare il potere di ordinanza in deroga alla legge è il d.l. 7 settembre 2001, n. 343, che ha dispiegato i propri effetti fino al 2015 (pur essendo stato abrogato per la parte qui richiamata dal d.l. 15 maggio 2012, n. 59), consentendo il ricorso al Servizio nazionale di protezione civile ed ai relativi strumenti di intervento in occasione di eventi, quali i giochi olimpici, i mondiali di nuoto del 2009, vertici politici internazionali. Sulla vicenda è ritornato, di recente, 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*, 2, 2019, p. 5, disponibile in <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

Ne è derivato un progressivo ampliamento dell'ambito applicativo delle norme relative al Servizio nazionale di protezione civile, i cui effetti sono stati indagati sia sul versante del diritto costituzionale che del diritto amministrativo<sup>6</sup>, nella consapevolezza del fatto che la distinzione tra i due approcci allo studio delle modalità di gestione di un'emergenza si relativizza quando i poteri d'urgenza legislativamente previsti trovano un impiego quantitativamente 'destabilizzante'<sup>7</sup>.

Deve, tuttavia, ricordarsi che la disciplina attualmente vigente, raccolta e sistematizzata dal Codice della protezione civile, non contiene più alcune previsioni problematiche; non la norma di chiusura della legge 24 febbraio 1992, n. 225, che consentiva di applicare i meccanismi speciali e derogatori previsti dalla legge agli «altri eventi che, per necessità ed estensione, devono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari», né la qualificazione dei «grandi eventi» come situazioni in cui potevano essere attivati gli strumenti della legge istitutiva del Servizio nazionale di protezione civile.

Il Codice detta oggi una disciplina più rigorosa, sia per quanto riguarda il necessario collegamento istituzionale tra la delibera dello stato di emergenza di rilievo nazionale e l'attivazione del potere governativo di necessità e urgenza, che relativamente all'esercizio del potere di ordinanza in deroga alla legge<sup>8</sup>; infine, perché consolida il ruolo di regioni ed enti

<sup>6</sup> Sulla trasformazione (*rectius*: tipizzazione) dei poteri amministrativi d'urgenza, anche alla luce delle modifiche intervenute con riguardo alla legislazione in materia di protezione civile e di ambiente, si sofferma già M. GINES, *I limiti dei poteri d'urgenza*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2005, 641 ss., in prospettiva parzialmente sovrapponibile a quella che ispira queste riflessioni.

<sup>7</sup> Sugli effetti di livello costituzionale imputabili alla dilatazione della nozione di emergenza, in particolare nella l. n. 225 del 1992, ancora F. SALVIA, *Il diritto amministrativo e l'emergenza derivante da cause e fattori interni all'amministrazione*, cit., pp. 100 ss.

<sup>8</sup> In questa prospettiva, si prevede che le ordinanze in deroga alla legge siano adottate nei limiti e con le modalità indicati dalla stessa delibera dello stato di emergenza, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento e del diritto dell'Unione Europea e previa intesa con le Regioni, così A. CARDONE, *Il baratro della necessità e la chimera della costituzionalizzazione: una lettura della crisi del sistema delle fonti del sistema di protezione civile contro le battaglie di retroguardia*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020, p. 317, disponibile in <http://osservatoriosullefonti.it>.

locali nel sistema attraverso la prassi collaborativa consistente nella nomina dei Presidenti di regione come commissari delegati all'emergenza<sup>9</sup>. Grazie al recepimento dei limiti al potere di ordinanza definiti in via giurisprudenziale – (a) l'efficacia limitata nel tempo, (b) la soggezione alla riserva di legge; (c) l'obbligo di motivazione, (d) l'osservanza del principio di leale collaborazione in caso di deroga delle competenze degli enti territoriali, (e) l'obbligo di pubblicazione per gli atti con effetti non individuali –, il percorso di normalizzazione di un potere antico, per molti versi indicativo delle trasformazioni del costituzionalismo moderno, dovrebbe dunque ritenersi compiuto<sup>10</sup>.

L'attenzione al tema, tuttavia, permane; in particolare alla luce della perdurante tendenza ad estendere i meccanismi derogatori del sistema di protezione civile oltre l'ambito delineato per affrontare «calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, devono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari»<sup>11</sup>.

L'analisi e la sistemazione «della prassi delle interazioni tra decretazione d'urgenza e potere di ordinanza» offre un punto di vista privilegiato per verificare la portata di tale fenomeno e conferma che l'evoluzione del potere normativo dell'emergenza esercitato dal Governo va in questa direzione<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> In sintesi, ancora A. CARDONE, *Il baratro della necessità e la chimera della costituzionalizzazione*, cit., p. 318.

<sup>10</sup> Sulla vicenda giuridica delle ordinanze di necessità e urgenza, in quanto indicativa delle tappe del costituzionalismo moderno, cfr. A. MORRONE, *Le ordinanze di necessità e urgenza, tra storia e diritto*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 133-184.

<sup>11</sup> Di sistema parallelo a quello delineato dalla legislazione in materia di protezione civile parlano già, V. CERULLI-IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, in *Diritto pubblico*, 2007, p. 377 e C. PINELLI, *Un sistema parallelo. Decreti-legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, ivi, 2, 2009, p. 317 ss.

<sup>12</sup> Il virgolettato è in A. ARCURI, *Il governo delle emergenze*, cit., p. 3, che analizza l'evoluzione di tale prassi nel decennio 2009-2019. Come vedremo più avanti, la linea di tendenza risulta confermata con riguardo alle modalità di gestione dell'emergenza pandemica, su cui v. A. CARDONE, *Il baratro della necessità e la chimera della costituzionalizzazione: una lettura della crisi del sistema delle fonti del sistema di protezione civile contro le battaglie di retroguardia*, cit., e volendo, il mio *Gli interventi extra ordinem del governo in tempo di pandemia come strumento di tutela dell'interesse nazionale e l'incidenza sul rapporto Stato-regioni*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 11, 2020, pp. 147 ss.

Con decreto-legge si interviene, infatti, per modificare le regole preesistenti: talvolta, incidendo sulle stesse in via generale ed astratta<sup>13</sup>, altre volte per derogarvi con riguardo alla singola situazione emergenziale, attribuendo il potere di ordinanza ad organi diversi da quelli contemplati dal Codice della protezione civile, oppure ridefinendo (*rectius*: dilatando) l'ambito temporale di esercizio dei poteri d'urgenza, i presupposti e le finalità dell'intervento<sup>14</sup>.

Ne discende, anche con riguardo a fatti emergenziali rientranti nell'ambito applicativo della disciplina in materia di protezione civile, la creazione di un sistema normativo composito in cui, generalmente, la gestione immediata dell'evento avviene con le modalità previste dal Codice, mentre l'impiego del decreto-legge è finalizzato a rimodulare l'applicabilità degli strumenti emergenziali, oltre che per introdurre le norme ritenute necessarie per accelerare la 'ripartenza'.

Le riflessioni che mi accingo a sviluppare muovono da queste premesse e da alcune anomalie ravvisabili nella giustapposizione del decreto-legge al Codice della protezione civile; solo in parte, infatti, l'emanazione di

<sup>13</sup> Anche se la previsione che estendeva l'uso delle ordinanze di protezione civile alla gestione dei "grandi eventi" risulta ormai abrogata (era l'art. 40-*bis* del D.L. 24 gennaio 2012, n.1, conv. con modif. dalla l. 24 marzo 2012, n. 27), vale la pena ricordare che l'applicazione della norma si è protratta per più di 10 anni nel nostro ordinamento, cfr. G. RAZZANO, *Il Codice di protezione civile*, cit., p. 65. La possibilità di gestire l'organizzazione di eventi internazionali attraverso meccanismi derogatori è ora introdotta di volta in volta: per es., l'istituzione del Commissario straordinario del Governo per l'organizzazione del Giubileo della Chiesa cattolica 2025 si deve all'articolo 1, comma 421, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 che prevede pure un potere di ordinanza in deroga alla legge (ampliato dall'art. 13 del d.l. 17 maggio 2022, n.50; sull'esercizio di tale potere e sul contenzioso derivante dalla realizzazione di un termovalorizzatore a Roma, v. da ultimo, Cons. Stato, Sez. IV, 19 giugno 2024, n. 5481). Numerose, altre previsioni hanno istituito Commissari con compiti analoghi: al d.l. 27 gennaio 2022, n. 4, si deve l'istituzione del Commissario straordinario per la realizzazione degli interventi necessari allo svolgimento dei XX giochi del Mediterraneo di Taranto 2026; il decreto-legge 11 marzo 2020, n. 16 ha istituito il Commissario straordinario per assicurare lo svolgimento della progettazione nonché la realizzazione delle opere infrastrutturali necessarie a garantire la sostenibilità delle Olimpiadi invernali Milano-Cortina 2026; con la legge 30 dicembre 2023, n. 213 è stato istituito il Commissario straordinario con il compito di procedere alla urgente realizzazione degli interventi infrastrutturali e manutentivi connessi con la presidenza italiana del G7 nel 2024 e con lo svolgimento in Italia del vertice dei Capi di Stato e di Governo in programma nei giorni dal 13 al 15 giugno 2024.

<sup>14</sup> Paradigmatico il caso del d.l. 17 ottobre 2016, n. 189, adottato per la gestione dell'emergenza sismica ad Amatrice, Norcia e Visso, ma già il d.l. 6 giugno 2012, n. 74, relativo al sisma in Emilia-Romagna. In questa prospettiva, rileva anche il d.l. 26 aprile 2013, n. 43, istitutivo del Commissario unico delegato dal Governo per la gestione dell'Expo 2015 a Milano.

un nuovo atto del Governo assolve immediatamente a compiti che con le ordinanze di protezione civile non è possibile assolvere o che non è possibile assolvere in modo adeguato (stanziamento di risorse finanziarie, deroga a termini previsti dalle norme in materia di protezione civile, attribuzione del potere di ordinanza a soggetti diversi da quelli appartenenti al Servizio nazionale di protezione civile o previsione di varianti procedurali)<sup>15</sup>, mentre spesso è funzionale ad autorizzare l'adozione, con atto amministrativo, di ulteriori misure in deroga alla legge<sup>16</sup>, alla luce di una ritenuta, quanto discutibile, fungibilità tra i due strumenti<sup>17</sup>. Questa scelta, dovuta essenzialmente alla maggiore flessibilità del potere di ordinanza rispetto allo strumento del decreto-legge, è confermata, da ultimo, dalle modalità di gestione dell'emergenza pandemica, affrontata attraverso un profluvio di dPCM contenenti «discipline delle più varie materie e dei più disparati oggetti», autorizzati a adottare misure di contenimento incidenti sulle libertà fondamentali<sup>18</sup>.

I dubbi di costituzionalità prospettati con riguardo alla norma del d.l. 25 marzo 2020, n. 19 che ne autorizzava l'adozione sono stati superati, invero, dalla sentenza della Corte costituzionale n. 198/2021, sulla base del rilievo che tale decreto, tipizzando le misure potenzialmente applicabili,

<sup>15</sup> Con riguardo all'evoluzione dei rapporti tra ordinanze governative e decreti-legge, v. A. CARDONE, *Il rapporto tra ordinanze del Governo e decreti-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2012, pp. 1 ss., disponibile in <http://osservatoriosullefonti.it>.; nonché IDEM, *Il rapporto tra ordinanze del Governo e decreti-legge alla luce della prassi più recente e delle modifiche ordinamentali del potere extra ordinem: alcune tendenze costanti che vanno oltre le "nuove" dinamiche della normazione al tempo della crisi economica* in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2016, 1 ss., disponibile in <http://osservatoriosullefonti.it>. e da ultimo, IDEM, *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazioni e riforme (1948-2023)*, Bologna, Il Mulino, 2023, specie pp. 222 ss.

<sup>16</sup> Un'analisi quantitativa e qualitativa delle dinamiche conseguenti all'uso congiunto di decreti-legge/ordinanze in deroga alla legge è in A. ARCURI, *Il governo delle emergenze*, cit., pp. 10 ss.

<sup>17</sup> In senso critico, evidenziando la diversità di regime giuridico del decreto-legge e delle ordinanze di protezione civile, già A. CARDONE, *La normalizzazione dell'emergenza*, Torino, Giappichelli, 2011 e gli scritti dello stesso Autore citati nella nota che precede. Sull'impiego delle ordinanze in deroga alla legge per fronteggiare vere e proprie *questioni sociali*, ampiamente, ancora, A. CARDONE, *Il potere di ordinanza del Governo in materia di diritti sociali*, in L. AZZENA, E. MALFATTI (a cura di), *Poteri normativi del Governo ed effettività dei diritti sociali*, Pisa, Pisa University Press, 2017, p. 33 ss.

<sup>18</sup> Il virgolettato è in G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in [www.lacostituzione.info](http://www.lacostituzione.info), 10 aprile 2020, par. 3.

avrebbe disciplinato i poteri del Governo nella forma di atti necessitati e non nella veste di ordinanze in deroga alla legge<sup>19</sup>.

È significativo tuttavia che, anche rispetto a questi poteri d'urgenza, il giudice costituzionale abbia ribadito «sia per quanto attiene alla responsabilità del Governo nei confronti del Parlamento, sia sul versante della certezza dei diritti dei cittadini», l'irrinunciabilità di una serie di garanzie, rappresentate da: la temporaneità delle misure amministrative adottate, la preventiva illustrazione alle Camere del contenuto dei provvedimenti adottati (per tenere conto di indirizzi eventualmente formulati), la pubblicazione del provvedimento, con obbligo di comunicazione alle Camere il giorno successivo e l'osservanza dei principi di «adeguatezza e proporzionalità al rischio effettivamente presente» quali canoni di esercizio della discrezionalità amministrativa<sup>20</sup>.

Emerge, al tempo stesso, l'obiettivo difficoltà di arginare l'impiego dei poteri amministrativi d'urgenza, laddove si afferma che «il modello tradizionale di gestione dell'emergenza culminato nell'emanazione del codice della protezione civile (...) se da un lato appare conforme al disegno costituzionale non ne costituisce l'unica attuazione possibile»<sup>21</sup>, essendo ipotizzabile che il legislatore statale «se posto a confronto con un'emergenza sanitaria dai tratti del tutto peculiari», scelga di introdurre «risposte normative e provvedimentali tarate su quest'ultima»<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Resta fermo che i dubbi di costituzionalità permangono con riguardo alla disciplina precedente l'adozione del d.l. n. 19, contenuta nel decreto-legge, 23 febbraio 2020, n. 6, in particolare, rispetto all'art. 2, comma 1, in quanto lo stesso prevedeva mediante formulazione "aperta", che «[l]e autorità competenti, con le modalità previste dall'articolo 3, commi 1 e 2, possono adottare ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza, al fine di prevenire la diffusione dell'epidemia da Covid-19 anche fuori dei casi di cui all'articolo 1, comma 1». Di tale previsione il giudice costituzionale non si è occupato perché la questione difettava di rilevanza. Sui possibili effetti 'di sistema' della sentenza della Corte costituzionale n. 198/2021, cfr. ancora, A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo*, cit., pp. 226-227.

<sup>20</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 198/2021, par. 6 del *Considerato in diritto*.

<sup>21</sup> Relativamente a questo profilo, sia consentito rinviare al mio *La Corte costituzionale legittima le misure di contenimento del COVID-19, ma la motivazione soddisfa solo in parte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5, 2021, pp. 2076 ss., specie pp. 2084-2085.

<sup>22</sup> Così, Corte costituzionale, sentenza n. 198/2021, par. 8.1.1. del *Considerato in diritto*. Nondimeno, tale scelta non cessa di interrogare sull'incidenza delle soluzioni adottate percorso di normalizzazione dei poteri amministrativi d'urgenza. Emblematica è la radicale compressione dei meccanismi collaborativi previsti per le ordinanze di protezione civile, in fase di attuazione delle misure di contenimento del contagio da Coronavirus, su cui cfr. C. CARUSO, *Cooperare per*

Con riguardo alle emergenze più recenti, dovute a situazioni di dissesto idrogeologico, il ritorno al binomio decreto-legge/ordinanze in deroga alla legge rinnova quindi l'esigenza di riflettere sugli effetti 'di sistema' scaturenti dalla 'fuga dal sistema della protezione civile'.

Una risposta ad eventi calamitosi che si discosti costantemente dagli approdi del processo di normalizzazione delle ordinanze in deroga alla legge mette infatti in discussione non solo la tenuta dei criteri ordinatori del sistema delle fonti e dei principi in materia di forma di governo, ma i tratti distintivi di un'organizzazione informata al decentramento politico ed amministrativo come strumento di concretizzazione del principio democratico e del principio di adeguatezza al fine dell'azione di cura dell'interesse pubblico concreto.

La vicenda riguardante le modalità di gestione dell'emergenza 'Alluvione' in Emilia-Romagna (poi in Toscana e nelle Marche) è in tal senso emblematica; merita pertanto alcune considerazioni, sia riguardo all'efficacia amministrativa delle soluzioni prescelte, che all'impatto di lungo periodo da queste prodotto sull'assetto autonomistico del nostro ordinamento.

## ***2. Il decreto-legge 1° giugno 2023, n. 61 (c.d. decreto Alluvioni) e l'introduzione del consueto sistema parallelo al Codice della protezione civile per la gestione integrata dell'emergenza e della ricostruzione***

L'analisi delle modalità di gestione dell'emergenza 'Alluvione' del maggio 2023, riguardante non solo la regione Emilia-Romagna ma, con minore impatto le regioni Toscana e Marche, assume carattere paradigmatico dell'evoluzione sommariamente richiamata, in quanto, ancora una volta, determina l'introduzione di un sistema amministrativo parallelo di gestione dell'emergenza, che si giustappone all'organizzazione e agli strumenti del sistema della protezione civile.

A questo, specifico riguardo, giova peraltro ricordare — a dimostrazione della compiutezza della disciplina codicistica — che già il 3 maggio 2023, su richiesta del presidente della Regione Emilia-Romagna e su

*unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1, 2021, pp. 299 ss. Sulla graduale rivalutazione del ruolo delle regioni nell'adozione delle misure attuative della decretazione d'urgenza adottate in periodo pandemico, si veda, volendo, il mio *Gli interventi extra ordinem del governo in tempo di pandemia come strumento di tutela dell'interesse nazionale e l'incidenza sul rapporto Stato-regioni*, cit., pp. 167 ss.

proposta del Capo del Dipartimento della protezione civile, si impiega lo strumento dello «stato di mobilitazione straordinaria»<sup>23</sup>, grazie al quale diventa possibile agire sul territorio regionale dispiegando tutte le risorse a disposizione (sia quelle regionali che nazionali).

Anticipando la dichiarazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale, con decreto del Ministro per la protezione civile e le politiche del mare si dispone «la mobilitazione straordinaria del Servizio nazionale di protezione civile (...) a supporto della regione Emilia-Romagna in conseguenza delle avverse condizioni meteorologiche che hanno colpito il territorio delle Province di Reggio-Emilia, di Modena, di Bologna, di Ferrara, di Ravenna, di Forlì-Cesena»<sup>24</sup>.

L'intervento del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri assicura il «coinvolgimento coordinato delle colonne mobili delle altre Regioni e Province autonome e del volontariato organizzato di protezione civile di cui all'articolo 32, (...) delle strutture operative nazionali di cui all'articolo 13, comma 1, nonché dei comuni o loro forme associative per il supporto agli enti locali coinvolti», sulla base di una richiesta presentata dal presidente di Regione.

Presupposto dell'intervento è l'insufficienza delle risorse a disposizione, dichiarata contestualmente al «pieno dispiegamento delle risorse territoriali disponibili»<sup>25</sup>, in occasione o in vista degli eventi emergenziali descritti dall'articolo 7 del Codice<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> V. l'art. 23 del Codice della protezione civile.

<sup>24</sup> V. l'art. 1, comma 1 del decreto del Ministro della protezione civile e delle politiche del mare, 3 maggio 2023: «Dichiarazione dello stato di mobilitazione del Servizio nazionale della protezione civile in conseguenza delle avverse condizioni meteorologiche che hanno colpito il territorio della Provincia di Bologna, di Forlì-Cesena, di Modena, di Ravenna, di Ferrara e di altre zone del territorio regionale eventualmente interessate da esondazioni, rotture arginali o movimenti franosi» (G.U. Serie Generale n.109 del 11-05-2023).

<sup>25</sup> La necessità di una dichiarazione del Presidente di regione o Provincia autonoma con cui si specifica che tutte le risorse disponibili sono già state dispiegate sul territorio si deve ad una modifica del 2020 (d.lgs. 6 febbraio 2020, n.4), che introduce, oltre tutto, la previsione del coinvolgimento coordinato dei Comuni o delle loro forme associative per supportare gli enti coinvolti (v. l'art. 14).

<sup>26</sup> L'articolo 7 del Codice distingue gli eventi di protezione civile in: «a) emergenze connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili, dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria;/b) emergenze connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'at-

La disciplina relativa allo «stato di mobilitazione» rappresenta una specifica innovazione del Codice della protezione civile del 2018 e risulta sperimentata in Emilia-Romagna già prima dell'alluvione del 2023<sup>27</sup>; si tratta di uno strumento conforme al principio di sussidiarietà, in quanto consente alla Regione, alla Provincia o ad un Comune interessati da un evento di protezione civile – purché si tratti di un caso che «per l'eccezionalità della situazione» possa manifestarsi con intensità tale «compromettere la vita, l'integrità fisica o beni di primaria importanza» –, di mobilitare le proprie risorse e di richiedere il concorso di quelle nazionali prima della dichiarazione dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei ministri.

In seguito al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro della protezione civile (dal primo delegato), il Capo del Dipartimento di protezione civile potrà occuparsi anche della «ricognizione delle attività di natura straordinaria poste in essere dalle componenti e strutture operative interessate nel periodo di vigenza della dichiarazione, secondo procedure di rendicontazione» e, qualora non dovesse intervenire la dichiarazione di emergenza di rilievo nazionale, potrà assegnare alle strutture operative del Servizio nazionale che si sono mobilitate i contributi per il concorso alla copertura degli oneri finanziari sostenuti. Il procedimento previsto è apprezzabile per la sua agilità: sia per il coordinamento a supporto dell'azione degli organi regionali, che per l'attività di ricognizione non è previsto l'impiego di ordinanze in deroga alla legge, né la nomina di organi *ad hoc* chiamati ad affiancare quelli ordinariamente competenti, con quanto ne consegue sul versante dei

attività dell'uomo 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://c) emergenze di rilievo nazionale connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità o estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo ai sensi dell'articolo 24.»

<sup>27</sup> Cfr. G. RAZZANO, *Il Codice di protezione civile e il suo decreto correttivo*, cit., p. 66, nota 76.

procedimenti adottati, più snelli rispetto agli altri disciplinati dal Codice, cui talora si imputa un eccessivo grado di burocratizzazione<sup>28</sup>.

Già il giorno successivo a questo primo atto, tuttavia, con delibera del Consiglio dei ministri del 4 maggio 2023, è dichiarato, per 12 mesi, lo stato di emergenza — in conseguenza delle avverse condizioni meteorologiche che, «a partire dal giorno 1° maggio 2023, hanno colpito il territorio delle Province di Reggio-Emilia, di Modena, di Bologna, di Ferrara, di Ravenna e di Forlì-Cesena»<sup>29</sup> — e, nel rispetto dell'art. 25, commi 7 e 8 del Codice<sup>30</sup>, viene emanata la prima ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile che nomina il presidente della Regione «commissario delegato», chiamato ad operare in regime straordinario fino alla scadenza dello stato di emergenza di rilievo nazionale (l'ordinanza reca anche i primi interventi urgenti)<sup>31</sup>.

Dopo le due ulteriori delibere con cui il Consiglio dei ministri estende la dichiarazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale alla Toscana e alle Marche (il 25 maggio 2023), il Governo adotta due decreti-legge: il primo è il d. l. 1° giugno 2023, n. 61, recante «Interventi urgenti per fronteggiare l'emergenza provocata dagli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023» (c.d. decreto Alluvioni).

<sup>28</sup> Così, con particolare riguardo al procedimento di adozione delle ordinanze con cui si dispone la delocalizzazione temporanea in altra zona del territorio nazionale, *ivi*, cit., p. 67.

<sup>29</sup> La delibera del Consiglio dei ministri del 4 maggio 2023 autorizza, inoltre, nelle more della valutazione dell'effettivo impatto dell'intervento, «un primo stanziamento del tutto preliminare di 10 milioni di euro a carico del Fondo per le emergenze nazionali», in modo da avviare «le prime attività urgenti relative al soccorso e all'assistenza della popolazione, al ripristino della funzionalità dei servizi pubblici e delle infrastrutture di reti strategiche, all'approntamento di azioni per garantire la continuità amministrativa nella aree colpite e per le prime misure di immediato sostegno a favore dei soggetti privati e delle imprese danneggiate».

<sup>30</sup> Ai sensi dell'art. 25, commi 7 e 8, del Codice il commissario è individuato nel Presidente di regione in quanto titolare di una carica elettiva pubblica (per l'incarico non è previsto alcun compenso); questi rappresenta un anello essenziale del sistema di protezione civile perché il Codice gli attribuisce la funzione di coordinare l'attuazione delle ordinanze del Capo del Dipartimento della protezione civile.

<sup>31</sup> Cfr. Ocdpc 8 maggio 2023, n. 992. La figura del commissario delegato replica nel Codice una soluzione introdotta dal d.l. 16 febbraio 2012, n. 51. L'art. 16 del D.lgs. 4/2020, correttivo del d.lgs. n. 1/2018, ha tuttavia soppresso ogni riferimento ad attività ispettive demandate ai commissari delegati ed anche i riferimenti alle attività esplicitate in regime ordinario, che sono ora disciplinate solo dall'art. 26 del Codice.

Le misure introdotte possono essere sistematizzate in due macro-categorie: alcune di esse, in particolare quelle relative alla sospensione di termini (tributari e contributivi, oppure relativi ai procedimenti amministrativi pendenti nei Comuni alluvionati) e le misure di integrazione del reddito mensile in favore dei lavoratori impossibilitati a prestare la propria attività, avrebbero potuto essere adottate con ordinanza<sup>32</sup>; per altre, invece, la soluzione del decreto-legge risulta ragionevolmente preferita, trattandosi di norme istitutive di fondi speciali a copertura di esigenze conseguenti all'alluvione<sup>33</sup>.

A distanza di un mese, il Governo interviene con un secondo decreto-legge, contenente le norme istitutive di un regime commissariale straordinario. L'adozione del decreto-legge 5 luglio 2023 n. 88 (c.d. decreto Ricostruzione)<sup>34</sup> è necessaria per istituire una struttura non prevista dal Codice della protezione civile, cui si attribuisce il potere di adottare provvedimenti in deroga alla legge; le nuove norme, tuttavia, confluiscono nella legge di conversione del decreto-legge precedente, in particolare, in un Capo *I-bis* che, intitolato «Principi organizzativi per la ricostruzione post-calamità», racchiude, negli articoli da *20-bis* a *20-duodecies*, i poteri e la struttura operativa dell'istituendo regime commissariale per la gestione della ricostruzione<sup>35</sup>. Ai sensi dell'articolo *20-ter* del d.l. n. 61/2023, con d.P.R. 10 luglio 2023, viene quindi nominato il «Commissario straordinario alla ricostruzione sul territorio delle regioni Emilia-Romagna, Toscana e Marche» cui, già il giorno successivo alla nomina, con d.P.C.M. 11 luglio 2023, si trasferiscono anche le attività e le funzioni di assistenza alla popolazione delle regioni Emilia-Romagna, Toscana e Marche colpite dagli eventi alluvionali del 2023.

<sup>32</sup> V. gli artt. 1, 2, 3 e 4 del d.l. n. 61/2023, in rapporto a quanto previsto dall'art. 25, comma 2, lett. *f*), d. lgs. n. 1/2018.

<sup>33</sup> Un'analisi degli elementi quantitativi e qualitativi del rapporto tra decreti-legge e ordinanze di protezione civile è in 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*, cit., specie pp. 10 ss.

<sup>34</sup> Cfr. il d.l. 5 luglio 2023, n. 88, recante «Disposizioni urgenti per la ricostruzione nei territori colpiti dall'alluvione verificatasi a far data dal 1° maggio 2023», in G.U. Serie Generale n.155 del 05-07-2023), specie gli articoli 2 e 3.

<sup>35</sup> Cfr. l'art. 2 del d. l. n. 88/2023, divenuto art. *20-ter* del decreto Alluvioni, convertito con modificazioni dalla legge 31 luglio 2023, n. 100.

Nella Gazzetta Ufficiale del 12 settembre 2023 è inoltre pubblicato un comunicato con cui si rende noto che sul sito [www.casaitalia.governo.it](http://www.casaitalia.governo.it), è disponibile il testo del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 2 agosto 2023, recante l'istituzione, ai sensi dell'art. 20-*quater* del d.l. n. 61, della «Cabina di coordinamento per la ricostruzione» nei territori delle Regioni per le quali è stato dichiarato lo stato di emergenza in conseguenza degli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023; questa è composta dal Commissario straordinario alla ricostruzione «che la presiede, dal capo del Dipartimento Casa Italia della Presidenza del consiglio dei Ministri, dal Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri, dai presidenti delle regioni interessate e dai sindaci metropolitani interessati, da un rappresentante delle province interessate designato dall'Unione delle province d'Italia e da un rappresentante dei comuni interessati designato dall'Associazione nazionale dei comuni italiani»<sup>36</sup>.

La Cabina di coordinamento, precisa l'articolo 20-*quater*, è chiamata a coadiuvare il Commissario straordinario: a) nella progressiva integrazione tra le misure di ricostruzione e le attività regolate con i decreti di cui all'articolo 20-*ter*, comma 3; b) nel monitoraggio dello stato di avanzamento dei processi di ricostruzione, anche sulla base dei dati disponibili nei sistemi informativi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato; infine, c) nella definizione dei criteri per l'adozione delle misure necessarie per favorire e regolare il proseguimento dell'esercizio delle funzioni commissariali in via ordinaria.

### **3. Il Commissario straordinario 'custode' della ricostruzione**

L'istituzione con decreto-legge di una struttura commissariale straordinaria, preposta sia alla gestione dell'emergenza che della ricostruzione di quanto danneggiato dagli eventi calamitosi dovuti a fatti naturali<sup>37</sup> non è nuova nel nostro ordinamento e trova un precedente non lontano nel

<sup>36</sup> La Cabina di coordinamento era prevista dall'art. 3 del d.l. 5 luglio 2023, n. 88.

<sup>37</sup> In realtà, nel decreto-legge n. 61/2023, convertito con modificazioni, si fa riferimento alle «residue attività proprie della fase di gestione dell'emergenza» (v. l'art. 20-*ter*, comma 3). L'integrazione tra queste e le competenze relative alla ricostruzione avviene in seguito alla confluenza, nella legge di conversione del primo decreto, del d.l. n. 88/2023, esplicitata dalla modifica del titolo del decreto-legge precedente che, all'indomani della confluenza, reca: «Interventi urgenti

tempo nella figura del Commissario alla ricostruzione, nominato con d.P.R. 9 settembre 2016, in occasione dell'emergenza sismica riguardante le aree di Amatrice, Norcia e Visso<sup>38</sup>.

Anche in quella occasione, secondo quanto consentito dall'art. 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, intitolato «Commissari straordinari del Governo», viene disposta la nomina – con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri –, di una figura chiamata ad affiancare il Capo del Dipartimento della protezione civile, «Al fine di realizzare specifici obiettivi determinati in relazione a programmi o indirizzi deliberati dal Parlamento o dal Consiglio dei ministri o per particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali, ... ferme restando le attribuzioni dei Ministeri, fissate per legge»<sup>39</sup>. La scelta di affiancare al sistema della protezione civile una struttura e un'organizzazione specifiche suscitava già allora perplessità; in particolare, alla luce delle diverse modalità di gestione di un'emergenza sismica di poco precedente — quella del 2012, in Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia —, incentrata sulla nomina dei tre Presidenti di regione come commissari alla ricostruzione e modellata sui principi ispiratori della riforma del Servizio nazionale di protezione civile<sup>40</sup>, voluta nello stesso

per fronteggiare l'emergenza provocata dagli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023 (nonché disposizioni urgenti per la ricostruzione nei territori colpiti dai medesimi eventi)..

<sup>38</sup> Su tale figura e sul carattere di fattore di complicazione del quadro relativo alla gestione dell'emergenza, cfr. S. SPUNTARELLI, *Normatività ed efficienza del sistema delle ordinanze adottato in occasione della sequenza sismica di Amatrice, Norcia e Visso*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2017, pp. 5 ss. e G. M. PALAMONI, *La governance dell'emergenza causata dalla sequenza sismica di Amatrice, Norcia, Visso: il principio di unitarietà e i dubbi sull'efficienza del modello commissariale*, in *Annali della Facoltà Giuridica dell'Università di Camerino*, 6, 2017, pp. 91 ss.

<sup>39</sup> Sul fenomeno del commissariamento, v. A. FIORITTO, *I Commissari per il completamento delle opere incompiute*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 11, 2005, pp. 1159 ss.; sul rapporto tra regimi commissariali istituiti dal Governo, ampliando l'ambito applicativo della legge sulla protezione civile, e regimi commissariali istituiti sulla base dell'art. 11, l. 23 agosto 1988, 400, v. inoltre, D. CALDIROLA, *Il commissario straordinario nell'emergenza*, in *Amministrare*, 2, 2010, pp. 197 ss. e G. RAZZANO, *L'amministrazione dell'emergenza. Profili costituzionali*, Bari, Cacucci, 2010, specie pp. 59 ss.

<sup>40</sup> Subito dopo il d.l. n. 59/2012, recante «Disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile» (conv. con modificazioni dalla L. 12 luglio 2012, n. 100), l'art. 1, comma 2, del d.l. 6 giugno 2012, n. 74, in modo coerente con la riforma del sistema di protezione civile, valorizza il coinvolgimento nella ricostruzione degli organi di vertice degli enti territoriali.

anno dal decreto-legge n. 59 e volta a ridefinirne l'organizzazione nella logica policentrica tuttora sottesa alle norme del Codice<sup>41</sup>.

Nondimeno, la disciplina originaria, contenuta nel d.l. 17 ottobre 2016, n. 189 non attribuiva al commissario alla ricostruzione un potere di ordinanza in deroga alla legge, in quanto la norma che ne autorizzava l'esercizio non faceva riferimento ad una possibilità di deroga<sup>42</sup>.

Solo in seguito, in fase di introduzione di una disciplina generale dei poteri dei Commissari straordinari nominati per la realizzazione di interventi infrastrutturali «caratterizzati da un elevato grado di complessità progettuale»<sup>43</sup>, al Commissario alla ricostruzione istituito dal d.l. n. 189/2016 viene attribuita la facoltà di individuare con propria ordinanza gli interventi e le opere urgenti e di particolare criticità «anche relativi alla ricostruzione dei centri storici dei comuni maggiormente colpiti», per i quali i poteri di ordinanza attribuiti dalla legislazione del 2016 «sono esercitabili in deroga a ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6

<sup>41</sup> Deve inoltre ricordarsi che il d.l. 15 maggio 2012 n. 59, ha affermato, per la prima volta, il carattere collegiale della delibera con cui viene dichiarato lo stato di emergenza di rilievo nazionale, presupposto necessario per l'adozione di ordinanze in deroga alla legge (nella legislazione precedente, l'atto aveva carattere monocratico ed era imputato al Presidente del Consiglio dei ministri), delimitandone in modo significativo la durata (novanta giorni prorogabili per altri sessanta). Il d.l. 14 agosto 2013, n. 93 ha in seguito esteso la durata massima dello stato di emergenza fino a 180 giorni, prorogabili per altri 180.

<sup>42</sup> Lo sottolinea S. SPUNTARELLI, *Normatività ed efficienza*, cit., pp. 23 ss., che, ripercorrendo il contenuto delle ordinanze adottate dal Commissario straordinario nella prima fase dell'emergenza sismica del 2016, evidenzia che si tratta di atti amministrativi attuativi di norme contenute in decreti-legge e che solo in un caso, per la nomina dei responsabili degli uffici di *staff* e degli uffici di livello dirigenziale generale, il Commissario opera in deroga all'art. 19, comma 1-bis del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (p. 26).

<sup>43</sup> V. l'art. 9, del d.l.16 luglio 2020, n. 76, recante «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale» (c.d. decreto Semplificazioni), che modifica l'art. 4, commi 1-5 del d.l. 18 aprile 2019, n. 32 (c.d. decreto Sblocca cantieri), disciplinante una procedura per l'individuazione di interventi infrastrutturali caratterizzati da un elevato grado di complessità progettuale, da una particolare difficoltà esecutiva o attuativa, da complessità delle procedure tecnico-amministrative ovvero che comportino un rilevante impatto sul tessuto socioeconomico a livello nazionale, regionale o locale, per la cui realizzazione o il cui completamento si rende necessaria la nomina di uno o più Commissari straordinari (l'individuazione di ciascun intervento e la nomina del Commissario devono avvenire con dPCM).

settembre 2011, n. 159, delle disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, ivi inclusi quelli derivanti dalle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE»<sup>44</sup>.

L'elenco di tali opere e interventi è comunicato al Presidente del Consiglio dei ministri, che può impartire direttive. Si prevede, infine, la nomina di sub-commissari (fino a due) per il coordinamento e la realizzazione degli interventi<sup>45</sup>.

La circostanza che per la gestione dell'emergenza del 2023 sia nuovamente privilegiata la soluzione del commissario governativo straordinario rinnova quindi numerosi interrogativi; sia perché il decreto-legge che ne disciplina l'istituzione, prevede il possibile subentro dell'organo statale nell'esercizio delle funzioni di protezione civile demandate ai commissari delegati, individuati dal Capo del dipartimento della protezione civile nei presidenti delle tre regioni coinvolte<sup>46</sup>, quanto perché al Commissario straordinario, sebbene in via temporanea (inizialmente, fino al 30 giugno

<sup>44</sup> Così, l'art. 11, comma 2, d.l. 16 luglio 2020, n. 76.

<sup>45</sup> Sull'ampliamento dei poteri commissariali conseguente all'entrata in vigore del d.l. n. 76/2020, ampiamente, S. SPUNTARELLI, *Le ordinanze "speciali" del Commissario straordinario per la ricostruzione del Centro Italia, in queste istituzioni*, 30 luglio 2021, 2, 2021, pp. 54 ss., che sottolinea, per un verso, l'ampiezza del potere di deroga – benché circoscritto dal riferimento alla «Accelerazione e semplificazione della ricostruzione pubblica nelle aree colpite da eventi sismici» (così è rubricato l'art. 11), da realizzarsi essenzialmente attraverso semplificazioni e agevolazioni procedurali «anche se relative alla scelta del contraente o all'aggiudicazione di pubblici lavori, servizi e forniture, nonché alle procedure concernenti le valutazioni ambientali o ai procedimenti amministrativi di qualunque tipo per proseguire le attività di ricostruzione e sostegno delle aree colpite dagli eventi sismici» –, evidenziando, per altro aspetto, il carattere di ordinanze-provvedimento degli atti adottati per la realizzazione delle opere relative alla ricostruzione dei centri storici (p.59).

<sup>46</sup> L'art. 20-ter, comma 3 del d.l. n. 61/2023, infatti, prevede: «Entro il 5 agosto 2023, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la protezione civile e le politiche del mare, a seguito di una relazione redatta dal Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri recante la ricognizione delle residue attività proprie della fase di gestione dell'emergenza ai sensi del codice della protezione civile, di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, e delle risorse finanziarie allo scopo finalizzate, si provvede alla disciplina del passaggio delle attività e delle funzioni di assistenza alla popolazione e delle altre attività previste dal citato codice di cui al decreto legislativo n. 1 del 2018 che si intende trasferire alla gestione commissariale straordinaria di cui al presente articolo nonché delle relative risorse finanziarie.//Conseguentemente, a decorrere dalla data in cui acquistano efficacia i decreti adottati ai sensi del primo periodo, cessano le corrispondenti funzioni dei commissari delegati nominati per l'emergenza ai sensi dell'articolo 25 del medesimo codice di cui al decreto legislativo n. 1 del 2018.». I Presidenti di regione sono nominati commissari delegati dalle seguenti ordinan-

2024)<sup>47</sup>, si attribuiscono funzioni dichiaratamente finalizzate al ‘governo della ricostruzione’, con possibilità di avvalersi «al fine di garantire il necessario coordinamento istituzionale e territoriale degli interventi per la ricostruzione, (...) dei presidenti delle regioni interessate in qualità di sub-commissari».

Le ragioni della nomina di un nuovo commissario governativo risiedono probabilmente nei limiti intrinseci della disciplina codicistica, finalizzata 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>48</sup>, attraverso attività volte alla «previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi, alla gestione delle emergenze e al loro superamento»<sup>49</sup>.

Sia l'articolo 25 del Codice, che l'art. 26, intitolato «Ordinanze volte a favorire il rientro nell'ordinario a seguito di emergenze di rilievo nazionale» confermano infatti che i poteri di protezione civile, anche quando esercitati con ordinanze in deroga alla legge, sono finalizzati a favorire il subentro delle amministrazioni competenti in via ordinaria nelle attività successive all'immediato soccorso e alla messa in sicurezza del territorio, ma non si occupano della ricostruzione<sup>50</sup>.

Certamente, l'art. 25 fa riferimento alla possibilità di realizzare interventi anche strutturali nelle aree colpite, ma questi, giacché diretti prioritariamente alla tutela della pubblica e privata incolumità, sono limitati a quanto sia funzionale alla riduzione del rischio residuo strettamente

ze del Capo del Dipartimento della protezione civile: Ocdpc 8 maggio 2023, n. 992 (Emilia-Romagna), l'Ocdpc 12 giugno 2023, n. 1002 (Marche) e l'Ocdpc 5 giugno 2023, n. 1000 (Toscana).

<sup>47</sup> La durata in carica della struttura commissariale è stata tuttavia prorogata, dal d.l. 11 giugno 2024, n. 76 – (v. l'art. 4, comma 1, che modifica l'art. 20-ter del d.l. n.61/2023) –, al 31 dicembre 2024.

<sup>48</sup> Così l'art. 1, del d. lgs. 2 gennaio 2018, n. 1.

<sup>49</sup> Cfr. l'art. 2, comma 1, del d. lgs. 2 gennaio 2018, n. 1.

<sup>50</sup> In modo esplicito, le ordinanze, anche in deroga alla legge, adottate in attuazione dell'art. 26 del Codice della protezione civile, 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».

connesso all'evento, in coerenza con gli strumenti di programmazione e pianificazione esistenti<sup>51</sup>.

Né può essere ritenuta funzionale alla vera e propria ricostruzione la norma dell'articolo 26, secondo cui con l'ordinanza utilizzabile almeno trenta giorni prima che scada l'emergenza e volta a «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», si possono eventualmente consentire rimodulazioni del piano degli interventi entro il termine di scadenza della contabilità speciale e nel limite delle risorse ancora disponibili, previa approvazione del Capo del dipartimento della protezione civile.

Rimane, infatti, essenziale indicare l'autorità che, fino alla scadenza della proroga eventualmente disposta in attuazione dell'art. 27, comma 5, del Codice, è autorizzata alla gestione della contabilità speciale aperta per la gestione delle risorse destinate all'emergenza (per un massimo di quarantotto mesi dalla data della delibera dello stato di emergenza), mentre la possibilità di adottare l'ordinanza di cui all'art. 26 – che potrà ancora derogare alle leggi per sei mesi e magari consentire rimodulazioni del piano degli interventi – conferma l'operatività di un regime straordinario. Con la previsione di un sistema amministrativo *ad hoc* il Governo intende dunque introdurre una soluzione organizzativa destinata a gestire, in tempi rapidi e con procedimenti semplificati, il seguito degli interventi realizzati nell'immediatezza dell'emergenza, giacché il regime transitorio indicato dal Codice è implicitamente ritenuto inadeguato a mettere le autorità competenti in via ordinaria nella condizione di attuare la ricostruzione ed il ripristino di quanto è stato danneggiato.

<sup>51</sup> In particolare, l'art. 25 del Codice della protezione civile consente di adottare, anche con ordinanze in deroga alla legge, «le prime misure economiche di immediato sostegno al tessuto economico e sociale nei confronti della popolazione e delle attività economiche e produttive direttamente interessate dall'evento, per fronteggiare le più urgenti necessità» (lett. c), oppure di realizzare 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, in coerenza con gli strumenti di programmazione e pianificazione esistenti» (lett. d), infine, di procedere «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 ...» (lett. e).

Ne discende l'imputazione al Commissario di un ruolo di direzione unitaria della ricostruzione, che si risolve essenzialmente nell'impiego delle risorse disponibili in tempi celeri e commisurati al carattere urgente degli interventi, individuati in ragione della disponibilità dei fondi della contabilità speciale più che nella determinazione del fabbisogno dei territori con il concorso degli enti interessati.

Non diversamente possono leggersi i compiti indicati dall'art. 20-*ter*, comma 7 del d.l. n. 61/2023<sup>52</sup>, espressamente riferiti – ben più che al coordinamento «delle attività disciplinate dagli articoli da 20-*bis* a 20-*duodecies* con gli interventi di rispettiva competenza» –, alla «programmazione delle risorse finanziarie per la realizzazione degli interventi di ricostruzione, di ripristino e di riparazione, privata e pubblica»; alla «ricognizione e l'attuazione degli interventi di ricostruzione, di ripristino e di riparazione per le più urgenti necessità, d'intesa con le regioni interessate»; alle competenze indicate dalle lettere d), e) ed f) dell'art. 20-*ter*.

L'articolo 20-*quater* prevede, inoltre, la costituzione, con dPCM, di una Cabina di coordinamento per la ricostruzione – composta dallo stesso Commissario che la presiede, «dal Capo del Dipartimento «Casa Italia» della Presidenza del Consiglio dei ministri, dai presidenti delle regioni interessate e dai sindaci metropolitani interessati, da un rappresentante delle province designato dall'Unione province d'Italia, e da un rappresentante dei Comuni interessati designato dall'Associazione nazionale dei Comuni italiani» –, nei confronti della quale si stabilisce un obbligo di informazione periodica sullo stato di avanzamento della ricostruzione (lett. d).

Al Commissario, infine, competono la diretta gestione della contabilità speciale appositamente aperta, recante le risorse finanziarie rese disponibili per le finalità di ricostruzione e di funzionamento della struttura di supporto di cui al comma 2, come rispettivamente finanziate (lett. e); compiti di indirizzo e monitoraggio su ogni altra attività prevista dagli articoli da 20-*bis* a 20-*duodecies* nei territori colpiti, «anche nell'ambito

<sup>52</sup> Nello svolgimento dei compiti indicati, inoltre, il Commissario è tenuto ad operare in stretto raccordo sia con il capo del Dipartimento della protezione civile che con il «Capo del Dipartimento «Casa Italia» della Presidenza del Consiglio dei ministri, al fine di coordinare le attività disciplinate dagli articoli da 20-*bis* a 20-*duodecies* con gli interventi di rispettiva competenza, così, l'art. 20-*ter*, comma 7, lett. a), d. l. cit.

della Cabina di coordinamento per la ricostruzione di cui all'articolo 20-*quater*» (lett. f)<sup>53</sup> ed un ampio potere di ordinanza in deroga alla legge. Tale potere rileva anzitutto sul piano organizzativo, in quanto, con una o più ordinanze adottate di concerto con il Ministro dell'economia e finanze, il Commissario può costituire una struttura amministrativa di supporto, flessibile e adattabile<sup>54</sup>, integrata anche da esperti scelti direttamente dal commissario ed estranei alla pubblica amministrazione (una sorta di Ufficio per la ricostruzione)<sup>55</sup>.

Con ordinanza, inoltre, è possibile intervenire per disciplinare tutti gli oggetti della ricostruzione: dalle modalità con cui provvedere, in esito alla ricognizione degli interventi di ricostruzione, di ripristino e di riparazione per le più urgenti necessità, al finanziamento del piano degli interventi di messa in sicurezza e ripristino delle strutture individuate — inteso come «parte integrante del complessivo quadro esigenziale degli interventi di cui all'art. 20-*ter*, comma 7, lett. c, punto 1, del decreto-legge 1° giugno 2023, n. 61»<sup>56</sup> —, alla disciplina delle modalità di attuazione degli interventi, di cui si persegue la tempestività consentendo di derogare ad un'ampia congerie di norme preesistenti (inclusi gli strumenti urbanistici)<sup>57</sup>, fino alle scelte relative alle modalità di concessione dei contributi per la ricostruzione

<sup>53</sup> V. anche l'art. 20-*ter*, comma 7, lett. b), d. l. n. 61/2023.

<sup>54</sup> Si prevede infatti l'avvalimento «delle strutture delle amministrazioni centrali dello Stato, compresa l'amministrazione della difesa, degli organismi in house delle medesime amministrazioni, della società Cassa depositi e prestiti S.p.A. e delle società da questa controllate, nonché dell'Agenzia regionale per la ricostruzione sisma 2012 costituita ai sensi della legge della regione Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 6, sulla base di apposite convenzioni.», v. l'art. 20-*ter*, comma 8, del d.l. 1° giugno 2023, n. 61.

<sup>55</sup> Cfr. l'ordinanza del Commissario straordinario alla ricostruzione n. 4/2023 che in tale senso designa il COVI (Comitato operativo di vertice Interforze).

<sup>56</sup> Il virgolettato è nell'art. 1 dell'ordinanza del Commissario straordinario alla ricostruzione n. 24/2024.

<sup>57</sup> A differenza di quanto previsto dal Codice della protezione civile con riguardo agli interventi «anche strutturali» di messa in sicurezza del territorio (disposti a fini di riduzione del rischio residuo strettamente connesso all'evento nelle aree colpite), non vi è alcun riferimento nel decreto-legge (non nell'art. 20-*sexies*, disciplinante la «ricostruzione privata», né nell'art. 20-*octies*, riguardante la «ricostruzione pubblica»), alla necessaria coerenza degli interventi finanziati con gli strumenti di pianificazione e programmazione preesistenti. L'ordinanza commissariale n. 14/2024 consente pertanto che tali interventi siano, ove occorra, realizzati in deroga agli strumenti urbanistici esistenti.

pubblica e privata<sup>58</sup>, senza tralasciare, ove occorra, la «reingegnerizzazione» della modulistica necessaria<sup>59</sup>, definendo, per esempio, lo schema della scheda di rilevazione dei danni redatta da professionisti abilitati<sup>60</sup>.

#### 4. segue *I presidenti di Regione: sub-commissari alla ricostruzione e commissari delegati di protezione civile*

Nell'assetto istituzionale delineato dal decreto Alluvioni, il ruolo degli enti territoriali (delle Regioni anzitutto) è ridimensionato in modo significativo non solo con riguardo all'adozione di scelte sicuramente rientranti nella materia governo del territorio ma in numerosi, altri ambiti di potestà concorrente toccati dalla ricostruzione<sup>61</sup>.

In particolare, per ciò che riguarda la ricostruzione privata, sembra che le competenze degli enti territoriali consistano essenzialmente in funzioni di carattere istruttorio, riconducibili alla rilevazione dei danni e alla loro quantificazione ai fini della predisposizione dei «piani speciali» relativi alle infrastrutture danneggiate dagli eventi calamitosi «comprensivi del dettaglio tecnico-economico»<sup>62</sup>; a questa attività seguono la concessione dei contributi da parte del Commissario sulla base dei criteri indicati con apposito provvedimento, e lo svolgimento, ancora da parte degli enti

<sup>58</sup> V. ancora gli artt. 20-*sexies* e 20-*octies* del d.l. n. 61.

<sup>59</sup> In senso critico, sull'impiego del lemma «reingegnerizzazione» ai fini della ridefinizione dei processi decisionali, v. tuttavia, S. NICCOLAI, *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, specie pp. 233-234.

<sup>60</sup> Ai sensi dell'art. 20-*septies*, comma 1, lett. a), del d.l. n. 61/2023.

<sup>61</sup> Cfr. per esempio, la disciplina dettata per il finanziamento degli interventi a tutela del patrimonio culturale nelle aree colpite dall'alluvione (art. 14 del d.l. 1° giugno 2023, n. 61), nonché per gli interventi urgenti per il risanamento delle infrastrutture colpite dall'alluvione (art. 16), e per il sostegno al comparto turistico (art. 17).

<sup>62</sup> Cfr., per esempio, l'ordinanza del Commissario straordinario n. 1/2023, punto 4, lett. a), b), c) e d), che nomina *sub-commissario* il Presidente della Regione Emilia-Romagna. Deve inoltre segnalarsi che l'art. 20-*ter*, disciplinante i poteri del Commissario straordinario alla ricostruzione (inserito nel corso dell'esame in sede referente della legge di conversione) è stato modificato in sede di rinvio in Commissione. In particolare, è stato soppresso un comma che, consentendo a ciascuno dei sub-commissari di avvalersi di una *struttura tecnica* operante in stretto raccordo con la struttura di supporto del Commissario, avrebbe consentito agli enti territoriali di svolgere un ruolo di maggior peso nella ricostruzione.

territoriali, di compiti di controllo e rendicontazione dei finanziamenti erogati<sup>63</sup>.

Anche le procedure riguardanti la ricostruzione pubblica muovono da provvedimenti commissariali, che non solo disciplinano l'attribuzione dei finanziamenti ma, nei limiti delle risorse stanziato allo scopo, approvano i «Piani speciali per la ricostruzione pubblica», previa intesa con le regioni interessate, da sancire entro quindici giorni «anche in sede di Cabina di coordinamento»<sup>64</sup>.

Rispetto all'Amministrazione centrale, i Presidenti delle regioni coinvolte sono «sub-commissari»<sup>65</sup>, tenuti ad operare «in stretto raccordo con il Commissario straordinario» e a coadiuvarlo nello svolgimento delle funzioni a questi demandate dal decreto-legge che, oltre alle competenze appena ricordate, assorbono anche la massima parte delle competenze di protezione civile, in prima battuta assegnate agli stessi Presidenti come commissari delegati.

I commi 2 e 3 dell'art. 20-*ter* sono in tal senso inequivoci: il Commissario straordinario esercita non solo le funzioni degli artt. da 20-*bis* a 20-*duodecies* in ordine alla ricostruzione, riparazione e ripristino delle opere danneggiate, anche attraverso procedure di «somma urgenza»<sup>66</sup> ma, ove

<sup>63</sup> Per la regione Emilia-Romagna, v. l'ordinanza commissariale n. 11/2023.

<sup>64</sup> Cfr. l'art. 20-*octies*, comma 4, d.l. 1° giugno 2023, n. 61.

<sup>65</sup> Così l'art. 20-*ter*, comma 9, d.l. cit.

<sup>66</sup> Su tale ambito è da ultimo intervenuto il Governo con il d.l. 11 giugno 2024, n. 76, su cui vedi Senato della Repubblica, Camera dei deputati, *Dossier: Disposizioni urgenti per la ricostruzione post-calamità, per interventi di protezione civile e per lo svolgimento di grandi eventi internazionali*, 18 giugno 2024, d.l. n. 76/2024, A.S. n. 1162. In particolare, l'art. 5 del decreto-legge, ai commi 1 e 2, novella l'art. 20-*novies* del d.l. n. 61 che disciplina i soggetti attuatori previsti per la realizzazione degli interventi di riparazione, ripristino o ricostruzione delle opere pubbliche e dei beni culturali, nei territori colpiti dagli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023. Nello specifico, il comma 1 dell'articolo in esame aggiunge i commi 2-*bis* e 2-*ter* al richiamato art. 20-*novies* del d.l. 1° giugno 2023, 61. Il comma 2-*bis* consente al Commissario straordinario alla ricostruzione di individuare, con propri provvedimenti e senza oneri per la finanza pubblica, con lo scopo di assicurare la celere realizzazione, attuazione e rendicontazione degli interventi di riparazione, ripristino o ricostruzione delle opere pubbliche e dei beni culturali, i seguenti ulteriori soggetti attuatori, purché siano già in possesso delle professionalità necessarie per far fronte alle relative attività: a) gli enti indicati ai commi 1 e 2 dell'art. 20-*novies*; b) le amministrazioni-centrali dello Stato e gli organismi in house delle medesime amministrazioni; c) gli enti pubblici economici; d) le società partecipate a controllo pubblico e i soggetti dalle stesse controllati; e) le aziende unità sanitarie locali; f) le Istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica (AFAM), limitatamente agli interventi sugli immobili di loro proprie-

disposto da uno o più dPCM, può subentrare nello svolgimento delle attività di soccorso e assistenza della popolazione e nelle altre attività previste dal Codice che si intenda trasferire alla gestione commissariale straordinaria, unitamente alle relative risorse finanziarie, con conseguente cessazione delle corrispondenti funzioni dei commissari delegati all'emergenza (art. 20-ter, comma 3).

In attuazione di tale previsione, il dPCM 11 agosto 2023 trasferisce, pertanto, alla competenza del Commissario straordinario «le eventuali residue attività di cui alle lettere a), b) e c) dell'articolo 25, comma 2, del decreto legislativo n.1/2018» non individuate nei piani degli interventi già approvati dai commissari delegati<sup>67</sup> ed indica espressamente le funzioni rispetto alle quali l'attività del Commissario delegato deve ritenersi cessata; non esclude tuttavia che, in veste di commissario delegato, il Presidente di Regione continui a svolgere le funzioni relative ai piani degli interventi già approvati «ed alle loro eventuali rimodulazioni» che proseguono fino alla cessazione dello stato di emergenza<sup>68</sup>.

Il confine tra i poteri assegnati al Presidente come commissario delegato all'emergenza e quelli assegnati al Commissario alla ricostruzione e relativi sub-commissari non è invero chiaro e diventa più complesso alla luce della diversa durata in carica degli organi — direttamente indicata dal decreto-legge per il Commissario straordinario, associata alla durata dello stato di emergenza con riguardo alle funzioni di protezione civile<sup>69</sup>—, ed

tà e di importo inferiore alla soglia di rilevanza europea indicata. La relazione illustrativa sottolinea che in tale maniera «si demanda al Commissario straordinario la possibilità di individuare il soggetto attuatore che possieda le competenze e le capacità maggiormente adeguate, valutate le circostanze concrete, per provvedere con tempestività alla realizzazione dell'intervento programmato». Il comma 2-ter, invece, prevede la definizione di specifiche convenzioni per le attività svolte dagli organismi in house, indicati al comma 2-bis, lettera b), e dalle società e dai soggetti indicati al comma 2-bis, lettera d).

<sup>67</sup> Cfr. l'art. 1 del dPCM di trasferimento alla gestione commissariale delle competenze dei commissari delegati è adottato l'11 agosto 2023 che esclude dal trasferimento le attività individuate in un apposito allegato al piano (all. A).

<sup>68</sup> Cfr. l'art. 2, comma 2 del D.p.c.m. 11 agosto 2023, con specifico riguardo alla Regione Emilia-Romagna, e gli artt. 3 e 4 per le Regioni Toscana e Marche.

<sup>69</sup> La durata in carica del presidente di regione commissario dell'emergenza è infatti associata alla delibera che dichiara lo stato di emergenza di rilievo nazionale (4 maggio 2023), mentre l'incarico del Commissario straordinario è disciplinato direttamente dal d.l. n. 61 (fino al 30 giugno 2024).

ulteriormente disallineata dalla proroga dello stato di emergenza di rilievo nazionale recentemente disposta con delibera del Consiglio dei ministri<sup>70</sup>. Laddove l'incarico del Commissario straordinario non dovesse essere prorogato per un periodo di tempo corrispondente<sup>71</sup>, è infatti ragionevole prevedere che la Regione subentrerà a quest'ultimo come autorità competente in via ordinaria nel «coordinamento degli interventi già pianificati ma non ancora ultimati» e nella titolarità della contabilità speciale fino alla conclusione degli interventi medesimi.

Gli interrogativi in merito al proseguimento della ricostruzione sono quindi numerosi e riguardano non solo un'eventuale rimodulazione dei piani approvati, ma l'efficienza complessiva della soluzione organizzativa prescelta. La direzione unitaria della ricostruzione demandata alla struttura commissariale si risolve, infatti, essenzialmente nell'impiego delle risorse disponibili in tempi celeri e commisurati al carattere urgente degli interventi, individuati in ragione della disponibilità dei fondi della contabilità speciale gestita dal Commissario; la centralizzazione delle scelte relative all'impiego delle risorse a disposizione non consente tuttavia di evitare che la gestione in concreto delle procedure di realizzazione degli interventi sia demandata alle amministrazioni territoriali cui, non a caso, numerose ordinanze commissariali sub-delegano il potere di ordinanza in deroga alla legge per la semplificazione delle procedure amministrative<sup>72</sup>. Emerge così il carattere disfunzionale del regime commissariale che, pur facendo perno sulla gestione accentrata delle risorse finanziarie<sup>73</sup> e

<sup>70</sup> Cfr. la delibera del Consiglio dei ministri, 20 marzo 2024, che ha disposto la proroga per ulteriori 12 mesi dello stato di emergenza di rilievo nazionale dichiarato il 4 maggio 2023 (i poteri del commissario all'emergenza cesseranno dunque il 4 maggio 2025).

<sup>71</sup> Come ho segnalato in nota 47, la struttura commissariale prevista dal d.l. n. 61/2023, è stata prorogata, con decreto-legge, fino al 31 dicembre 2024.

<sup>72</sup> Le procedure connesse all'affidamento e all'esecuzione dei contratti per la ricostruzione pubblica nei comuni interessati dagli eventi alluvionali dovranno svolgersi secondo quanto previsto dalla Parte II, Titolo IV, del D.L. 31 maggio 2021, n. 77 (in materia di governance del PNRR), espressamente richiamato dal comma 10 dell'art. 20-*octies*, salva la disciplina più favorevole eventualmente dettata dallo stesso decreto-legge n. 61. Cfr., *ex plurimis*, l'ordinanza del Commissario straordinario n. 7/2023 (art. 4).

<sup>73</sup> La gestione accentrata delle risorse finanziarie non era una scelta obbligata; al contrario, per la realizzazione degli interventi diretti a fronteggiare il rischio di alluvione e dissesto idrogeologico connessi con alcune finalità di protezione civile e finanziati sulle risorse M2C4 del PNRR, l'art. 22 del D.L. 6 novembre 2021, n. 152 assume che siano le Regioni e le Province au-

sull'attrazione in sussidiarietà delle competenze di pianificazione degli interventi, deve necessariamente affidare (*rectius*: delegare) a soggetti attuatori i compiti relativi alla realizzazione; la gestione commissariale rappresenta quindi un fattore di complicazione e discontinuità dell'azione amministrativa, in quanto determina un intreccio di competenze che rischia di rallentare la realizzazione degli interventi<sup>74</sup>.

Molte previsioni legislative, infine, utilizzano il meccanismo dei fondi con vincolo di destinazione, estendendo la logica emergenziale alle attività relative alla ricostruzione e alle misure di sostegno ad alcune attività produttive.

Anche questa opzione va valutata con attenzione, in quanto tradisce l'idea che la determinazione del fabbisogno dei territori debba avvenire con il concorso degli enti interessati<sup>75</sup>; non solo perché alcune attività sono fisiologicamente destinate a protrarsi nel tempo e ad incidere durvolmente sull'assetto del territorio, ma perché gli enti territoriali non risultano coinvolti nei procedimenti di adozione dei decreti attuativi.

A questo riguardo, deve invero ricordarsi che la Corte costituzionale ha più volte affermato la necessità di prevedere un adeguato coinvolgimento degli enti territoriali, in fase di adozione delle norme secondarie che definiscono i criteri di distribuzione delle risorse<sup>76</sup>, nei casi in cui lo

tonome a cui vengono distribuite le risorse ad individuare gli interventi e a gestire le procedure necessarie alla realizzazione.

<sup>74</sup> In questa prospettiva, laddove si ritenga che l'attrazione in sussidiarietà riguardi la sola funzione di indirizzo e coordinamento della ricostruzione, dovrà riconoscersi al Presidente di regione il compito di dirigere le funzioni amministrative delegate dallo Stato, conformandosi alle istruzioni del Governo della Repubblica, come previsto dall'art.121, comma 4, Cost. Sui problemi di coordinamento tra l'art. 118, comma 1, Cost. e l'art. 121, comma 4, v. tuttavia, A. D'ATENA, *Diritto regionale*, V ed., Torino, Giappichelli, 2022, pp. 209 ss.

<sup>75</sup> Diversamente, gli atti statali in regime emergenziale dovrebbero svolgere «una funzione temporanea, che si origina e si elide (nasce e muore) in ragione, rispettivamente dell'insorgere e del cessare della situazione di emergenza», così, Corte costituzionale, sentenza 21 gennaio 2016, n. 8.

<sup>76</sup> Il riferimento è alle previsioni contenute negli articoli 5 (istitutivo di un Fondo straordinario per la continuità didattica nei territori colpiti dall'alluvione), 14 (istitutivo di un fondo destinato, tra l'altro, a finanziare interventi di tutela e ricostruzione del patrimonio culturale, pubblico e privato, inclusi i musei, danneggiato dall'alluvione, nonché finalizzato a sostenere i settori dello spettacolo dal vivo e delle sale cinematografiche); 17 (istitutivo di un fondo per il sostegno delle attività turistiche e ricettive).

Stato preveda un finanziamento con vincolo di destinazione incidente su materie di competenza regionale, residuale o concorrente<sup>77</sup>.

I rilievi in tal senso prospettati in fase di esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge non sono stati accolti, con quanto ne deriva sul versante dello spazio occupato da atti dell'amministrazione centrale dello Stato in ambiti rientranti nella competenza del legislatore regionale.

La logica della pianificazione accentrata permea del resto anche i meccanismi di superamento del dissenso eventualmente espresso dagli enti territoriali coinvolti e i modi di esercizio del potere sostitutivo statale: in particolare, qualora l'ente territoriale, secondo la legislazione vigente, sia idoneo a precludere la realizzazione di uno degli interventi di ricostruzione, di ripristino o di riparazione, senza che sia previsto dalle vigenti disposizioni un meccanismo di superamento del dissenso, il Commissario straordinario, propone al Presidente del Consiglio o all'Autorità delegata per la ricostruzione (se nominata), «sentito l'ente territoriale interessato», di sottoporre la questione alla Conferenza unificata per concordare le iniziative da assumere, da definirsi entro quindici giorni dalla data di convocazione della Conferenza.

Decorso detto termine, in mancanza di soluzioni condivise, è lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri a poter proporre le iniziative ritenute necessarie ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi previsti dall'art. 117, comma 5, cost. e 120, comma 2.

### ***5. Ricostruzione post-calamità e leale collaborazione: qualche riflessione sulle proposte di legge finalizzate a definire un quadro normativo stabile in materia di ricostruzione***

Per ragioni coesenziali alle caratteristiche dell'ambito materiale oggetto di disciplina, il Codice della protezione civile lascia ai margini il tema della ricostruzione<sup>78</sup>.

<sup>77</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza 21 giugno 2022, n. 179 e già in precedenza, Corte costituzionale, sentenza 10 marzo 2008, n. 63 e 20 giugno 2005, n. 242.

<sup>78</sup> L'assenza di un modello è evidenziata già da F. SALVIA, *Il diritto amministrativo e l'emergenza derivante da cause e fattori interni all'amministrazione*, cit., pp. 93 ss.

Gli interventi normativi adottati in seguito agli eventi alluvionali del maggio 2023 rinnovano quindi la questione di fondo relativa all'utilità di definire un quadro giuridico uniforme per il «coordinamento delle procedure e delle attività di ricostruzione nei territori colpiti da eventi calamitosi, cioè delle attività successive a quelle per la gestione della fase emergenziale poste in essere dal sistema di protezione civile»<sup>79</sup>.

La ricostruzione post-calamità non è ovviamente una materia; non perché non inserita negli elenchi dell'articolo 117 Cost., ma in quanto comprensiva di un profilo teleologico che ne determina il carattere trasversale rispetto alla distribuzione delle competenze contenuta nel Titolo V della Costituzione.

Né può essere gestita con modalità analoghe a quelle impiegate per affrontare un'emergenza: certamente, è ragionevole pensare ad un modello che garantisca certezza, stabilità e velocità dei processi di ricostruzione, ma le caratteristiche di quest'ultimo non potranno essere definite sulla base della temporaneità ed in modo indipendente dal corposo intreccio di competenze interessate dalle attività della ricostruzione.

Da questo punto di vista, le proposte di legge attualmente all'esame della Camera dei deputati, che dovrebbero confluire in una legge organica recante «Norme in materia di ricostruzione post-calamità»<sup>80</sup>, ingenerano perplessità non solo perché, previa deliberazione dello «Stato di ricostruzione di rilievo nazionale», istituiscono l'ennesimo regime commissariale, ma per l'ampiezza dei poteri attribuiti all'istituendo Commissario straordinario alla ricostruzione<sup>81</sup>.

<sup>79</sup> Sul punto, con riguardo alle proposte di legge A.C. 589, 647, 1632, v. da ultimo, Senato della Repubblica, Camera dei deputati, 20 febbraio 2024, *Dossier: Norme in materia di ricostruzione post-calamità*, *Premessa*, p. 3.

<sup>80</sup> V. A.C. 589, A.C. 647, A.C. 1632.

<sup>81</sup> Emblematico della varietà di strutture commissariali previste nel nostro ordinamento, titolari di competenze in parte sovrapponibili, il tenore del comma 13 dell'art. 20-*octies* del decreto-legge, secondo cui per gli interventi diversi da quelli inseriti nei provvedimenti predisposti e approvati dal Commissario, «restano fermi i compiti e le funzioni attribuiti ad altri Commissari straordinari» (nello specifico: i Commissari straordinari previsti dall'art. 4 del d.l.18 aprile 2019, n. 32; i Commissari straordinari per il dissesto idrogeologico, i Commissari per l'attuazione degli interventi idrici; il commissario unico per la depurazione; il Commissario straordinario di governo nominato per la realizzazione degli interventi dell'ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e in Lucania).

Le ordinanze commissariali adottate, nel periodo 2023-24, per la gestione dell'emergenza Alluvioni forniscono un esempio significativo degli approdi derivanti dall'esercizio del potere di ordinanza in tale ambito, in quanto dispongono che la realizzazione degli interventi finanziati possa avvenire attraverso procedimenti amministrativi drasticamente semplificati, in virtù di numerose deroghe, sia alla normativa nazionale che alla disciplina europea a tutela della concorrenza.

Le proposte di legge all'esame della Camera dei deputati recepiscono inoltre i meccanismi di superamento del dissenso eventualmente opposto da un ente territoriale ai fini della realizzazione di un intervento di ricostruzione pubblica; ciò avviene istituzionalizzando una «Conferenza permanente per la ricostruzione» la cui delibera motivata di conclusione del procedimento sostituisce a ogni effetto «tutti i pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso comunque denominati, di competenze delle amministrazioni coinvolte, compresi gli atti di gestori o servizi pubblici»<sup>82</sup>.

È evidente che la previsione di tale meccanismo è finalizzata a potenziare e accelerare la ricostruzione nei territori colpiti da eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo e a garantire «unitarietà e omogeneità nella gestione degli interventi, a seguito della deliberazione dello stato di ricostruzione»<sup>83</sup>, ma il rischio che questo approccio pragmatico sviscila il valore del confronto e il momento del dialogo con gli enti esponenziali di comunità territoriali nella determinazione delle esigenze reali di queste ultime è altrettanto rilevante.

Nella fondamentale sentenza n. 246/2019 – precisando che «in caso di calamità di ampia portata, riconosciuta con la dichiarazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale, è possibile la chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative mediante la loro allocazione a livello statale» e che, nel suo configurarsi come competenza trasversale, seppur concorrente, la protezione civile risulta «idonea a condizionare o a limitare

<sup>82</sup> V. l'art. 15 del d.d.l. contenente «Norme in materia di ricostruzione post-calamità» e il commento all'articolo nel citato Dossier: Senato della Repubblica, Camera dei deputati, 20 febbraio 2024, *Dossier: Norme in materia di ricostruzione post-calamità*, cit., p. 48 ss.

<sup>83</sup> Presupposto per deliberare lo «stato di ricostruzione di rilievo nazionale» è che sia cessato o revocato lo stato di emergenza di rilievo nazionale deliberato secondo il Codice della protezione civile (art. 24).

l'esercizio delle competenze regionali in altri settori, come quello relativo al governo del territorio», – la Corte costituzionale ha affermato che, in fase di determinazione dei principi fondamentali della materia, lo Stato dovrà prevedere un idoneo coinvolgimento delle regioni non solo perché richiesto dalla chiamata in sussidiarietà al livello centrale delle funzioni in materia di protezione civile, ma in quanto l'avvio della ricostruzione «incrocia la competenza concorrente delle Regioni in materia di «governo del territorio»<sup>84</sup>.

Ne discende che le norme disciplinanti le attività relative alla ricostruzione post-calamità dovranno bilanciare soluzioni organizzative accentrate con la previsione di adeguate forme di cooperazione tra Stato ed enti territoriali.

Dall'affermazione dell'inestricabile intreccio tra competenze in materia di protezione civile e competenze in materia di governo del territorio deriva peraltro la necessaria temporaneità dell'avocazione al centro delle competenze «finalizzate a soddisfare interessi che trascendono quelli della comunità locali coinvolte dalle singole situazioni emergenziali»<sup>85</sup>.

Pur non essendo in discussione l'ammissibilità di una soluzione accentrata per l'esercizio delle funzioni di avvio alla ricostruzione mediante organi e procedure *ad hoc* facenti capo allo Stato — perché il legislatore nazionale vuole assicurare che «a fronte di una emergenza avvenuta e di un rischio costante di riproposizione dell'evento distruttivo, gli interventi di ricostruzione e adeguamento dei territori siano realmente effettuati secondo una ricostruzione unitaria e rispettando *best practices* elaborate a livello nazionale»<sup>86</sup> —, non sembra dunque che un regime commissariale della ricostruzione possa essere stabilizzato, perché l'azione dello Stato nelle materie di potestà concorrente dovrebbe limitarsi alla fissazione dei principi fondamentali.

Le soluzioni proposte, dunque, andrebbero attentamente rivedute, in quanto il ruolo del Commissario straordinario alla ricostruzione e gli stru-

<sup>84</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 246/2019.

<sup>85</sup> Così, Corte costituzionale, sentenza n. 8/2016.

<sup>86</sup> Il virgolettato è in F. SPANICCIATI, *Emergenza sisma e nuovi strumenti decisionali: la pianificazione delle zone colpite dai terremoti 2016-2017*, (a cura di) F. DI LASCIO, F. GIGLIONI, *La rigenerazione di beni e spazi urbani - Contributo al diritto delle città*, Bologna, Il Mulino, 2017, p. 713.

menti giuridici di cui può avvalersi recepiscono meccanismi previsti con riguardo a situazioni emergenziali<sup>87</sup>. Il ri-accentramento della funzione di governo della ricostruzione è riferito, tuttavia, alla realizzazione di un piano pluriennale, che il legislatore statale intende garantire rileggendo la competenza legislativa ripartita in materia di governo del territorio e di protezione civile come concorrenza di competenze e affidando la perimetrazione degli ambiti di intervento statale e regionale alla disciplina del principio di leale collaborazione.

Questa scelta è conseguente all'impiego del principio di sussidiarietà verticale come fattore di flessibilizzazione dell'assetto costituzionale delle competenze legislative; nondimeno, genera numerosi problemi sul piano della conformità a Costituzione della soluzione prescelta, giacché il punto di equilibrio tra unità ed autonomia è rimesso a forme di collaborazione disciplinate da norme fortemente ispirate dal principio di semplificazione e accelerazione dei procedimenti.

Né può dirsi rispettato il principio di proporzionalità, in quanto aprioristicamente si assume la maggiore efficienza di un meccanismo istituzionale accentrato per gestire attività destinate a protrarsi nel tempo, assumendo che la mancata attuazione di una coerente politica territoriale dipenda integralmente dalle Regioni.

L'impressione di fondo è che la predisposizione di un modello unico di *governance* della ricostruzione post-calamità – quasi un *tertium* tra gestione dell'emergenza da calamità (protezione civile) e governo ordinario del territorio –, cerchi, per un verso, di sopperire ad incongruenze e lacune della legislazione statale, orientandosi per altro aspetto a perpetuare un ri-accentramento di competenze in genere associato allo spostamento del baricentro della produzione normativa a vantaggio del Governo.

Efficienza e celerità dell'amministrazione, tuttavia, dipendono solo parzialmente dalla semplificazione/riduzione degli adempimenti procedurali e risultano invece maggiormente condizionati dallo stratificarsi di sistemi amministrativi paralleli, cui si devono numerose incertezze nella disciplina dei procedimenti, con evidenti ricadute in ordine alla mancanza

<sup>87</sup> Il riferimento è alla disciplina dettata dal decreto Alluvioni e, prima ancora, dal decreto-legge sulla ricostruzione post-sisma del 2016.

di una visione strategica e di meccanismi di coordinamento adeguati tra i diversi livelli di governo.

Una riflessione su questo profilo e sulla definizione di principi condivisi in una materia quale il governo del territorio (di potestà concorrente), anche alla luce dell'incidenza ascrivibile a cambiamenti climatici che stanno rendendo ordinaria la gestione della ricostruzione, è probabilmente il punto di partenza reale ed irrinunciabile per la rigenerazione territoriale, economica e sociale del nostro Paese.

From the National Civil Protection System to the post-disaster reconstruction: a focus on "Flood emergency" management methods in Emilia-Romagna

*Eleonora Rinaldi*

Abstract: Il saggio esamina le caratteristiche del regime commissariale straordinario istituito dopo l'alluvione del maggio 2023 in Emilia-Romagna, Toscana e Marche, per la gestione integrata dell'emergenza e della ricostruzione. Si evidenziano, in particolare, i profili di criticità ravvisabili nella creazione di un sistema amministrativo parallelo al sistema nazionale della protezione civile e l'impatto che questo determina sulle competenze degli enti territoriali.

Infine, si esprimono rilievi critici sull'impianto complessivo delle proposte di legge attualmente all'esame del Parlamento, che dovrebbero confluire in una legge organica recante «Norme in materia di ricostruzione post-calamità», in quanto contrastanti con i principi di sussidiarietà verticale e di leale collaborazione.

Abstract: The essay deals with the extraordinary Commissioner for reconstruction established after the May 2023 flood in Emilia-Romagna, Tuscany, and Marche, for the integrated management of the emergency and post-disaster reconstruction. We highlight the critical profiles that can be recognized in the administrative system parallel to the national civil protection system and the impact on the competences of local authorities. Finally, critical remarks are expressed on the overall structure of the legislative proposals examined by Parliament, which should flow into an organic law containing «Regulations regarding post-disaster recon-

struction», as they conflict with the principles of vertical subsidiarity and loyal collaboration.

Parole chiave: emergenza alluvione; Dipartimento della protezione civile; sussidiarietà; Stato regionale; enti locali.

Key-words: Flooding-emergency; Civil Protection Department; Subsidiarity; Regional State; Local Authorities.