

*Articoli e Saggi***Funzione di emergenza e modelli amministrativi alla prova dello stress test degli eventi sismici nell'Italia centrale**

Fabio Giglioni

SOMMARIO: 1. I confini e gli obiettivi dello studio. – 2. Il fondamento della “normalizzazione” della funzione di emergenza. – 3. La reazione dei poteri pubblici al cospetto dei terremoti. – 4. Legittimazione ed efficacia della convivenza dei due modelli organizzativi. – 5. L'insostenibilità delle diverse concezioni della funzione di emergenza. – 6. La difficile coesistenza dei due modelli nel quadro costituzionale. – 7. La difficile tenuta della “normalizzazione” dell'emergenza e il “concordato delle burocrazie”.

*1. I confini e gli obiettivi dello studio*

Nel corso degli ultimi venti anni in Italia, complice anche il susseguirsi di gravi eventi calamitosi, si è sviluppato un ampio dibattito sull'esercizio della funzione di emergenza che non ha risparmiato nessun operatore del diritto. Vi è, infatti, nel caso italiano un aspetto molto rilevante da tenere in considerazione: l'articolazione plurale e policentrica delle autorità amministrative è sottoposta a grande fibrillazione in occasione di calamità o disastri naturali di questo tipo, il che pone importanti punti interrogativi sulla legittimazione degli interventi di autorità diverse da quelle normalmente competenti. Come recita oggi l'art. 7, c. 1, lett. c), d.lgs. n. 224/2018, l'intervento delle autorità centrali nella gestione dei territori colpiti è dovuto nelle ipotesi in cui si registrano eventi sfavorevoli che per «intensità ed estensione» rendono gli interessi pubblici in gioco assolutamente preminenti. Ha, infatti, recentemente stabilito il giudice costituzionale con sentenza n. 8 del 2016 che l'intervento di una pluralità di autorità di governo è esercizio di una funzione di cooperazione solidaristica tra i poteri pubblici che non deve risparmiare nessun livello<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Nel caso specifico della sentenza n. 8 del 2016, peraltro, il giudice ha espresso in modo originale il vincolo solidaristico proprio delle emergenze di protezione civile, prevedendone l'applicazione a carico delle regioni

Questa evidenza che appare ragionevole in termini logici prima ancora che giuridici non indica con sufficiente certezza, però, i limiti di questa alterazione delle normali competenze<sup>2</sup> e, se assunta in termini così generalizzati, può indurre a credere che questo sia sufficiente per garantire l'efficacia degli interventi di soccorso e ricostruzione, mentre in realtà, sostenendo questo, restano intatte importanti domande: quali sono i limiti entro i quali il coinvolgimento di autorità straordinarie è consentito? Che cosa è disfunzionale: il ricorso ad autorità non ordinarie o l'incapacità delle amministrazioni ordinarie di assolvere le proprie funzioni? Quali amministrazioni straordinarie sono legittimate a intervenire e per quali finalità?

In tale contesto si situano le riflessioni che seguono che avranno di mira solamente i riflessi organizzativi che l'attivazione della funzione di emergenza provoca, prendendo spunto, peraltro, da un preciso caso: quello determinato dalla scia sismica che ha sconvolto l'Italia centrale tra il 2016 e il 2017. In modo particolare, si intende verificare la tenuta del sistema dei poteri pubblici e delle loro competenze in occasione di un evento grave come quello appena ricordato, che – si osserva appena – ha riguardato quattro regioni (Marche, Umbria, Lazio e Abruzzo), cinquantuno comuni, un'area geografica che delinea il cratere più grande che si è finora registrato. Il numero esteso di territori e le organizzazioni amministrative coinvolte costituiscono una circostanza che ha un particolare valore paradigmatico per le riflessioni che si intendono sviluppare e distinguono il caso da altri analoghi che si sono verificati recentemente, concentrati quasi sempre in aree territoriali più circoscritte non superiori a quella di una regione<sup>3</sup>.

## 2. *Il fondamento della “normalizzazione” della funzione di emergenza*

Il quadro normativo che disciplina la distribuzione delle competenze è nel corso degli anni progredito nel senso di “normalizzare” la gestione dei poteri in

---

nei confronti dello Stato in una controversia in cui oggetto del conflitto era la successione dei rapporti giuridici una volta concluso lo stato di emergenza. Si veda a questo proposito il commento di C. Mainardis, «Là dove c'è il potere» (non sempre) c'è la responsabilità: da una pronuncia in materia di protezione civile a qualche considerazione di ordine generale sui tratti del modello regionale italiano, in *Le Reg.*, 2016, 546 ss.

<sup>2</sup> Sulle ambiguità del sistema tra centralismo ed effettivo policentrismo si sofferma A. Cardone, *Eterogenesi dei fini ed omessa interpretazione conforme: in tema di protezione civile e autonomia finanziaria regionale una sentenza “autonomista” che perpetua un modello “centralista”*, in *Le Reg.*, 2012, 581 ss.

<sup>3</sup> Per dare una dimensione concreta dell'ampiezza dell'evento qui preso in considerazione si consideri che, secondo il Rapporto predisposto dal Dipartimento di protezione civile a inizio settembre del 2017, risultavano effettuati 215.199 sopralluoghi per verifica di agibilità e censimento danni di edifici pubblici e privati che equivalevano a quasi il triplo dei sopralluoghi avvenuti nel caso del terremoto verificatosi in Abruzzo nel 2009 e a quasi cinque volte in più del numero di sopralluoghi avvenuti nel 2012 nel caso del terremoto avvenuto in Emilia-Romagna.

emergenza<sup>4</sup>. A partire dalla legge di riforma sulla protezione civile del 1992 che, in emulazione di molti modelli organizzativi a rete che in quegli anni sono stati sperimentati in diversi settori (così per la sanità e la statistica, per esempio), il legislatore ha optato per una soluzione di condivisione delle competenze di gestione dell'emergenza tra tutti i livelli di governo. Tale scelta si è rivelata peraltro decisamente moderna e attuale quando nel 2001 è avvenuta la riforma costituzionale che ha rafforzato le autonomie territoriali diverse da quelle statali.

Questo processo di “normalizzazione” è articolato in cinque punti. Il primo discende in modo abbastanza immediato dall'organizzazione a rete: ogni autorità di governo è chiamata a esercitare propri specifici poteri per gestire l'emergenza e gli stessi corpi tecnici di intervento sono distribuiti tra i vari livelli di governo, come è la stessa protezione civile. Le emergenze, infatti, non sono tutte uguali: alcune devono essere gestite dagli ordinari livelli di governo, altre possono prevedere l'esercizio di una funzione di coordinamento centrale nel rispetto sempre delle ordinarie competenze e solo alcune, infine, quelle già ricordate di intensità ed estensione particolari, ammettono l'intervento straordinario di altri poteri, compresi quelli centrali. Pertanto, la prima conclusione è che la disciplina generale sulla protezione civile identifica una pluralità di emergenze e solo una tra queste, quella che ha un impatto maggiore sugli interessi dei territori e delle popolazioni, può meritare l'uso di poteri straordinari di più autorità. In altre parole, l'emergenza in sé non giustifica l'uso dei poteri straordinari: l'ordinaria distribuzione delle competenze che l'ordinamento prescrive dovrebbe essere capace di esercitare anche questa specifica funzione.

Il secondo punto su cui si fonda la “normalizzazione” della funzione di emergenza è dato dalla circostanza secondo la quale l'alterazione dell'ordinaria distribuzione delle competenze, per quello che già si è messo in evidenza, è un'ipotesi residuale. A dispetto del clamore e della risonanza che gli eventi coinvolgenti le autorità nazionali portano con sé, in verità tali evenienze rappresentano casi eccezionali che l'ordinamento prevede per assicurare quella cooperazione solidaristica che è già stata accennata, il cui ricorso, però, è confinato a determinati e specifici casi.

Il terzo aspetto rilevante concerne l'importante riforma della legge generale sulla protezione civile avvenuta con la l.n. 100/2012, che ha delimitato i casi per cui si ritiene necessario l'intervento della protezione civile in alterazione dell'or-

---

<sup>4</sup> Il concetto di “normalizzazione” a cui qui si allude non ha nulla a che vedere con l'uso che ne ha fatto parte della dottrina in senso critico rispetto al fenomeno registrato negli ultimi venti anni in cui gli stati di emergenza tendevano a stabilizzarsi attraverso proroghe e dilazioni che hanno reso infinite le emergenze; cfr. A. Cardone, *La «normalizzazione» dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Torino, 2011; S. Staiano, *Brevi note su un ossimoro: l'emergenza stabilizzata*, in Id. (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle costituzioni*, Torino, 2006, 649 ss.

dinario compendio di competenze<sup>5</sup>. Da un lato, infatti, l'attuale previsione è più precisa nel delineare i casi in cui l'intervento della protezione civile è necessario, riferendosi a «eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo» invece che alle «catastrofi e gli altri eventi assimilabili» che, indubbiamente, lasciavano margini di discrezionalità maggiori alle autorità di governo statali nel decidere quando intervenire e, dall'altro, ha finalmente espunto tra quelli che erano definiti gli eventi assimilabili i «grandi eventi» che tante e giustificate riserve avevano sollevato nella dottrina giuridica<sup>6</sup>. Dunque, non solamente l'emergenza che impegna autorità di governo estranee a quelle normalmente responsabili della gestione dei territori coinvolti è confinata a ipotesi residuali, ma la sua stessa ampiezza concettuale è stata ridimensionata<sup>7</sup>. Peraltro, tale tendenza tesa ad attenuare il margine discrezionale di valutazione dell'emergenza è confermata anche dal nuovo codice della protezione civile, approvato con il d.lgs. n. 224/2018<sup>8</sup>.

Il quarto elemento su cui si fonda la “normalizzazione” della gestione dell'emergenza è che questa non è di esclusiva pertinenza della protezione civile. L'ordinamento prescrive, infatti, in diverse circostanze che la gestione dell'emergenza possa essere affidata alle ordinarie autorità di governo senza il coinvolgimento alcuno della protezione civile, che è – alle condizioni fin qui ricostruite – il corpo attraverso il quale si produce l'alterazione dell'ordinaria distribuzione delle competenze. In altre parole, la protezione civile e le autorità responsabili del suo funzionamento, specie quelle statali, non hanno il monopolio della trattazione delle emergenze, essendo previste in ipotesi specifiche previste dalla legislazione altri poteri coinvolti in via ordinaria.

Infine, contribuisce alla “normalizzazione” della funzione di emergenza la previsione dell'art. 2, c. 7, d.lgs. n. 224/2018, secondo il quale «il superamento dell'emergenza consiste nell'attuazione coordinata delle misure volte a rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita e di lavoro, per ripristinare i servizi essenziali e per ridurre il rischio residuo nelle aree colpite dagli eventi calamitosi, oltre che alla ricognizione dei fabbisogni per il ripristino delle struttu-

<sup>5</sup> Si veda A. Fioritto, *La riforma della protezione civile*, in *Gior. dir. amm.*, 2012, 1059 ss.

<sup>6</sup> Su tale aspetto si consenta di rinviare all'analisi più approfondita svolta in altra sede: cfr. F. Giglioni, *Amministrazione dell'emergenza*, in *Enc. dir.*, Annali VI, 2013, 50-51. Si veda anche I. De Lisi, *Il Governo dell'emergenza e la Corte dei Conti: dai grandi eventi del d.l. 343/2001 alla riforma della protezione civile del d.l. 59/2012*, in *Celebrazioni del 150° anniversario dell'istituzione della Corte dei Conti*, Palermo, 2014, 201 ss.

<sup>7</sup> Il primo e finora unico caso dove ha trovato applicazione la nuova disciplina di estromissione del coinvolgimento di poteri straordinari nell'organizzazione di eventi speciali è stato quello dell'organizzazione del Giubileo straordinario della misericordia che è avvenuto a Roma nel corso 2016, i cui strumenti di *governance* sono stati affidati tramite DPCM 4 settembre 2015 a un'apposita Segreteria tecnica di coordinamento. Nelle altre circostanze, come è stato per esempio il caso di Expo Milano, invece, nonostante la previsione generale normativa, il legislatore è intervenuto con norme *ad hoc* vanificando così lo spirito dell'innovazione del 2012.

<sup>8</sup> Il nuovo codice della protezione civile, quindi, conferma l'esclusione degli eventi programmati o programmabili tra le tipologie di rischi che legittimano l'intervento del servizio di protezione civile nazionale.

re e delle infrastrutture pubbliche e private danneggiate, nonché dei danni subiti dalle attività economiche e produttive, dei beni culturali e dal patrimonio edilizio e all'avvio dell'attuazione delle conseguenti prime misure per fronteggiarli». Pertanto, non solamente l'intervento in alterazione dell'ordinaria distribuzione delle competenze è residuale ma è anche delineato negli oggetti, determinando che esso deve essere temporaneo quando necessario e in coordinamento con le amministrazioni ordinariamente competenti<sup>9</sup>. La "normalizzazione" è, dunque, determinata non solo nel *se* e nel *quando*, ma anche nel *quomodo*.

Le vicende occorse nel caso preso in esame in questo scritto permetteranno di verificare se e in che modo tale processo di "normalizzazione" che l'Italia ha intrapreso quale percorso di civiltà giuridica e istituzionale sia resiliente di fronte a eventi drammatici e di grande portata.

### 3. *La reazione dei poteri pubblici al cospetto dei terremoti*

All'indomani della prima grave scossa che ha colpito l'Italia centrale nell'agosto del 2016, il Consiglio dei Ministri, nel pieno rispetto della disciplina generale del 1992, ha dichiarato lo stato di emergenza, avendo rinvenuto che l'evento prodotto era ragionevolmente da classificarsi tra quelli che per «intensità ed estensione» richiedevano l'intervento straordinario delle autorità statali<sup>10</sup>. Peraltro la dichiarazione di stato di emergenza è stata poi opportunamente ripetuta nei mesi successivi al verificarsi di altri gravi eventi sismici che si sono prodotti grosso modo nella stessa area geografica in meno di un anno<sup>11</sup>.

Con la dichiarazione dello stato di emergenza l'attribuzione delle competenze di coordinamento e il potere di emanare le ordinanze sono stati affidati, come precisamente prevede la disciplina generale, al capo Dipartimento per la protezione civile presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il quale ha pertanto cominciato a emanare una serie di provvedimenti in deroga alla legislazione vigente su estesi campi dell'ordinaria amministrazione. Così sono state derogate

<sup>9</sup> La temporaneità dell'intervento statale è sottolineata in modo particolare dalla sentenza costituzionale già citata n. 8 del 2016.

<sup>10</sup> A proposito delle cause che possono legittimare la dichiarazione dello stato di emergenza si veda, però, F. Salvia, *Il diritto amministrativo e l'emergenza derivante da fattori interni all'amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2005, 763 ss.

<sup>11</sup> Gli eventi sismici gravi si sono registrati il 24 agosto 2016, il 26 e il 30 ottobre e il 18 gennaio 2017, in circostanza delle quali date il Consiglio dei ministri ha deliberato lo stato di emergenza. Ciò è stato dovuto non solamente al fatto che essi hanno insistito nella stessa area ma l'hanno progressivamente ampliata generando così due effetti: da un lato, ha naturalmente richiesto l'allargamento del raggio d'azione degli interventi di protezione civile e, dall'altro, ha obbligato le amministrazioni a ripetere operazioni già svolte a distanza di tempo, come per esempio nel caso della verifica dell'agibilità degli edifici. In questo modo il caso si è dimostrato gravoso non solamente per l'ampiezza, ma anche per la ripetizione degli interventi che ha richiesto.

le norme generali sul procedimento amministrativo, molte disposizioni del codice dei contratti pubblici, norme sui servizi pubblici e sui rifiuti, norme del codice dell'ambiente e dei beni culturali e molte altre ancora. Nel complesso questa estesa gamma di provvedimenti ha costituito sia una funzione di coordinamento dei soccorsi iniziali, sia una vera e propria disciplina tesa ad avviare la ricostruzione e la riattivazione delle funzioni ordinarie dei governi locali di competenza. Ne è un'evidente testimonianza – ma non è l'unica – l'ordinanza 19 settembre 2016, n. 394, che definisce i criteri e le modalità per la gestione delle strutture abitative di emergenza e delle strutture temporanee a uso pubblico oppure la disciplina di ricognizione e valutazione dei danni agli immobili e alle opere d'arte, prevista con ordinanza 10 novembre 2016, n. 405, premessa per le decisioni correlate all'esercizio delle funzioni di ricostruzione. Come stabilito dalla l. n. 225/1992, l'esercizio di questi poteri da parte del capo Dipartimento è svolto in coordinamento con le regioni e i comuni interessati, che difatti sono coinvolti nelle operazioni di gestione e attuazione delle ordinanze rilasciate. Le stesse dichiarazioni di stato di emergenza sono state emesse con l'accordo dei Presidenti di regione coinvolti, come esige la disciplina generale. Dunque, l'intervento del Dipartimento della protezione civile non si è configurato in termini di spoliazione delle competenze di regioni ed enti locali.

Meritano di essere osservate ancora ulteriori ricadute di questa risposta dell'amministrazione statale. La funzione di coordinamento del Dipartimento è esercitata ovviamente da un apparato burocratico guidato da un dirigente, ovvero con una soluzione amministrativa assolutamente ordinaria. Peraltro, pur essendo possibile un'altra soluzione ancora, ovvero l'investimento di ampi poteri di delega ai prefetti, nel caso specifico si è scelta una via più rispettosa – ancora una volta – delle amministrazioni rappresentative dei territori. Alla possibilità di nominare commissari si è preferito il ricorso ampio ai soggetti attuatori, scelti sempre dai ranghi delle amministrazioni competenti con funzioni – ancora una volta – ordinarie<sup>12</sup>. Un altro organismo di coordinamento è quello della Direzione di comando e controllo, Dicomac, che è comunque composta dai responsabili della protezione civile sui territori e che svolge una funzione di ausilio nell'elaborazione delle circolari di attuazione per assicurare il miglior coordinamento possibile tra organi decisionali e soggetti preordinati all'esecuzione.

Naturalmente a tutto questo si deve aggiungere per effetto automatico della disciplina generale sulla protezione civile che il ricorso a questi poteri straordinari è a tempo determinato, anche se quello stabilito è il massimo consentito dalla

---

<sup>12</sup> È il caso, ma è solo uno degli esempi possibili, di alcuni dirigenti del Ministero delle infrastrutture e trasporti che sono stati nominati come soggetti attuatori per il monitoraggio delle attività finalizzate alla realizzazione delle strutture abitative di emergenza e strutture ad uso pubblico (si veda art. 3, ord. 19 settembre 2016, n. 394).

legge, sei mesi rinnovati poi per altri sei mesi; le risorse economiche sono attinte dal fondo ordinario per le emergenze già predisposto, anche se nel corso dei mesi è stato più volte integrato, e, infine, le disposizioni di spesa sono svolte in contabilità speciale, ma su di esse vige un regime speciale di controllo e rendiconto per opera del Ministero dell'economia e finanza, della Corte dei conti a cui si aggiunge il coinvolgimento del Parlamento. Infine, tutto il complesso delle autorità e dei poteri straordinari attivati termina definitivamente alla fine del periodo di un anno con il subentro pieno delle autorità ordinarie competenti, salvo quanto sarà detto a breve.

In conclusione, questa rassegna sintetica della reazione dei poteri pubblici ci restituisce una soluzione conforme a quella della "normalizzazione" della funzione di emergenza, dove appare debitamente presa in considerazione l'esigenza di mantenere un equilibrio tra amministrazioni normalmente competenti e quelle che intervengono in via straordinaria per contrasto dell'emergenza, privilegiando evidentemente una scelta che investe sulle conoscenze del territorio una ragione chiave per la buona riuscita dell'intervento.

Quanto descritto, tuttavia, non ha rappresentato l'unica forma di reazione dei poteri pubblici nazionali nel caso specifico. Infatti, con D.P.R. 9 settembre 2016 è stato nominato un Commissario straordinario per la ricostruzione. Vale la pena sottolineare che la base legislativa per la nomina del Commissario straordinario è stata l'art. 11, l. n. 400/1988, norma che prevede la possibilità da parte del governo di delegare l'esercizio di funzioni per la realizzazione di programmi e/o indirizzi deliberati dal Parlamento o dal Consiglio dei ministri o, in alternativa, per svolgere il coordinamento di amministrazioni statali. È dubbio che il ricorso a tale fonte generale sia appropriato per il caso specifico, dal momento che la norma speciale e successiva riferita all'art. 5, c. 4, l. n. 225 del 1992 (ora art. 25, c. 7, cod. prot. civ.), che prevede la nomina di Commissari delegati coordinati dal Dipartimento di protezione civile, avrebbe dovuto prevalere sulla soluzione ordinaria disciplinata dalla legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri<sup>13</sup>. Nel caso qui osservato, in sostanza, il Presidente del Consiglio ha ignorato la soluzione indicata dalla legge sulla protezione civile preferendo ricorrere a un potere generale, che garantisca la maggiore rispondenza dell'ufficio delegato alla sua carica. Il Commissario, infatti, deve raccordarsi e riferirsi direttamente al Presidente del Consiglio dei ministri e deve svolgere una funzione di coordinamento di tutte le amministrazioni statali, in raccordo anche con quelle regionali

---

<sup>13</sup> Sulla natura del commissario straordinario per le situazioni di emergenza si veda A. Mezzotero, *L'ufficio del commissario delegato ex art. 5 l. n. 225 del 1992: natura giuridica ed ambito dei poteri straordinari riguardo la procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara*, in *Giur. merito*, 2009, 2255-2265.

e locali e con l'ANAC. Tra i poteri significativi più importanti si comprendono l'elaborazione e i programmi di ricostruzione<sup>14</sup>.

L'architettura di questa ulteriore reazione dei poteri pubblici si completa e si definisce, però, con il decreto legge n. 189 del 2016, in cui oltre a confermare la previsione della centralità del nuovo organo di commissariamento, sono definiti i poteri pubblici coinvolti, nuove strutture amministrative e la distribuzione di nuove competenze. Si modella così un nuovo apparato di poteri al cui vertice si trova il Commissario straordinario affiancato da quattro vice-commissari, coincidenti con i Presidenti delle regioni coinvolte, ognuno competente sui propri territori di riferimento in esercizio di poteri in delega molto estesi, tra cui il più rilevante è forse quello della distribuzione dei contributi per la ricostruzione<sup>15</sup>. L'insieme di queste autorità forma la Cabina di coordinamento che concerta le misure da adottare e le ordinanze emanate dal Commissario straordinario. A livello regionale lo schema è sostanzialmente ripetuto con la creazione di Comitati istituzionali, composti dal vice commissario, dai Presidenti di provincia e dai sindaci, i quali sono affiancati in termini di soggetti di attuazione dagli Uffici speciali per la ricostruzione costituiti sulla base di apposita convenzione quadro elaborata dal Commissario straordinario, a cui sono affidate in via associata rilevanti funzioni in materia di pianificazione urbanistica e istruttoria per il rilascio di contributi<sup>16</sup>.

A questi organismi se ne aggiungono altri con finalità più specifiche. Si prevede così la costituzione della Conferenza permanente, costituita da rappresentanti del Commissario straordinario, dal Ministero dei beni culturali, dal Ministero dell'ambiente, dal Ministero delle infrastrutture, nonché da regioni, provincie, comuni ed enti parco, che ha il compito di esprimere valutazioni condizionanti su ogni intervento che ha un impatto significativo sul territorio nonché sulle opere pubbliche e sulle infrastrutture ambientali; anch'essa, poi, viene sostanzialmente replicata da una Conferenza regionale, anche se incaricata più della valutazione delle azioni di intervento compiute dai privati<sup>17</sup>. Si aggiungono, infine, senza dilungarsi troppo ancora, la Centrale di committenza unica<sup>18</sup>, la creazione di una struttura di missione per la legalità e trasparenza all'interno del Ministero degli interni<sup>19</sup> e il Comitato tecnico scientifico di supporto e servizio del Commissario straordinario<sup>20</sup>.

---

<sup>14</sup> Art. 1, c. 2, d.p.r. 9 settembre 2016.

<sup>15</sup> Art. 1, c. 5, d.l. n. 189 del 2016.

<sup>16</sup> In questo senso si devono vedere l'art. 1, c. 5 e l'art. 3 del d.l. n. 189 del 2016.

<sup>17</sup> Art. 16, d.l. n. 189 del 2016.

<sup>18</sup> Art. 18, d.l. n. 189 del 2016.

<sup>19</sup> Art. 30, d.l. n. 189 del 2016.

<sup>20</sup> Art. 50, c. 5, d.l., n. 189 del 2016.

Anche il Commissario straordinario emette atti di ordinanza su ampi settori di disciplina dell'amministrazione ordinaria individuati dal decreto legge e in larga parte coincidenti con quelli agiti dal capo Dipartimento della protezione civile<sup>21</sup>. Vi sono limitati riferimenti a procedure che permettano l'ascolto e le consultazioni delle popolazioni locali e degli operatori<sup>22</sup>. Si nota appena per completare il quadro che ovviamente il Commissario straordinario è un organo amministrativo di tipo fiduciario e la figura prescelta è quella di un esponente politico; gli atti emessi ricevono il controllo ordinario della Corte dei conti ma limitatamente a quelli di regolazione e di tipo organizzativo, con esclusione invece degli atti gestionali<sup>23</sup>. Infine, l'utilizzo delle risorse pubbliche avviene in contabilità speciale intestata sia al Commissario straordinario sia ai vice commissari, ma non si ripetono quelle forme di controllo previste dalla disciplina generale sulla protezione civile. La durata della missione del Commissario straordinario e di tutta l'architettura dei poteri pubblici così creata è prevista fino alla fine del 2018.

Il punto di maggior interesse consiste nel rintracciare nella disciplina di questa struttura *ad hoc* l'obiettivo di assicurare piani di ricostruzione che assicurino un'applicazione, che in più parti del decreto, viene definita uniforme od omogenea e, in ogni caso, unitaria<sup>24</sup>. In questa precisazione non vi è solo il riconoscimento di interessi nazionali nel fronteggiare le condizioni di crisi derivanti dalla calamità naturale, che costituisce la ragione per l'intervento dell'amministrazione statale, ma c'è un impulso chiaro alla definizione di regole simili per tutti i territori, caratterizzate da una certa stabilità e da un ridotto ruolo dei poteri di controllo.

L'entrata a regime di questo nuovo assetto in una fase in cui il capo Dipartimento della funzione pubblica aveva già emanato diverse ordinanze di disciplina aventi un impatto esteso anche sulle prime fasi di ricostruzione ha obbligato il legislatore a prevedere la conferma delle ordinanze già emanate e il bisogno di assicurare un coordinamento con i nuovi poteri<sup>25</sup>. Allo stesso capo del Dipartimen-

---

<sup>21</sup> A tal proposito, peraltro, sono stati sollevati dubbi di legittimità di tali poteri di ordinanza dal momento che non troverebbero legittimazione nella legge sulla protezione civile, vista l'origine del Commissario straordinario e l'assenza di ogni riferimento alla l. n. 225 del 1992: G. Sigismondi, *Emergenza e poteri di eccezione*, relazione al convegno *Regimi di eccezione ed emergenza post-sisma* organizzato a Camerino il 13 giugno 2017.

<sup>22</sup> Nell'art. 2, c. 3, d.l. n. 189 del 2016 è stabilito che il Commissario straordinario esercita le funzioni assegnate anche «attraverso modalità di ascolto e consultazione nei comuni interessati, degli operatori e della cittadinanza».

<sup>23</sup> Art. 33, d.l. n. 189 del 2016.

<sup>24</sup> Nell'art. 1, c. 7, d.l. n. 189 del 2016 si legge infatti: «Il Commissario straordinario assicura una ricostruzione unitaria e omogenea nel territorio colpito dal sisma, e a tal fine programma l'uso delle risorse finanziarie e approva le ordinanze e le direttive necessarie per la progettazione ed esecuzione degli interventi, nonché per la determinazione dei contributi spettanti ai beneficiari sulla base di indicatori di danno, della vulnerabilità e dei costi parametrici».

<sup>25</sup> Art. 42, c. 3, d.l. n. 189 del 2016, dove peraltro è stabilito che le ordinanze emanate dal Capo dipartimento della protezione civile restano in vigore fino al 31 dicembre 2018, ben oltre dunque la durata massima dello stato di emergenza.

to di protezione civile sono stati affidati anche ulteriori e limitati poteri da esercitare in coordinamento con i vice commissari straordinari, a cui il decreto legge conferisce un ruolo graduale di subentro che deve essere preceduto da un accordo che definisca le competenze ripartite tra Commissario straordinario e Presidenti di regione<sup>26</sup>. Dunque, il decreto legge non si occupa solo di armonizzare le sovrapposizioni che si determinano con la nuova struttura, ma prospetta un percorso di subentro che preveda l'affidamento dei poteri esercitati dal capo Dipartimento della protezione civile alla nuova architettura delle autorità pubbliche.

In conclusione, questa seconda organizzazione di autorità e poteri pubblici prevede un coordinamento molto forte tra le diverse amministrazioni coinvolte sovrapposto al sistema della protezione civile che, in parte, ne duplica le funzioni e, in parte, ne prevede il superamento, rendendo soggetta una porzione importante del territorio dell'Italia centrale a un'amministrazione *ad hoc* con regole in deroga estesissime. L'amministrazione statale appare nel complesso giocare un ruolo più forte, incisivo e determinante anche per assicurare la funzione principale di garantire un'applicazione uniforme della disciplina di ricostruzione. Si risente in questa seconda impostazione una valutazione della capacità degli enti minori di corrispondere alle funzioni attese più prudente, che tende a sottolineare le difficoltà e le debolezze degli enti locali e delle regioni<sup>27</sup>.

#### 4. *Legittimazione ed efficacia della convivenza dei due modelli organizzativi*

Da quanto sinteticamente ricostruito, pertanto, emerge che nel caso specifico la reazione dei poteri pubblici e dell'amministrazione statale ha seguito due percorsi diversi costruendo relazioni distinte tra organi e poteri e con un alto grado di sovrapposizione. Il primo modello è quello disegnato per la protezione civile secondo le linee della "normalizzazione", l'altro è invece costruito *ad hoc* come risposta originale.

A questo punto sembra necessario porre due domande: come è possibile spiegare questa duplice risposta con un alto grado di diversificazione ma anche di sovrapposizione? Le soluzioni approntate in questo modo producono risultati soddisfacenti ed efficaci?

Alla prima domanda possono essere date due risposte, una di carattere politico e una di natura giuridica formale. Sotto il primo punto di vista è facile osser-

<sup>26</sup> L'art. 42, d.l. n. 189 del 2016, stabilisce che il capo del Dipartimento della protezione civile delega i presidenti di regione per l'esecuzione delle ordinanze emanate ai sensi della l. n. 225 del 1992.

<sup>27</sup> Conclusioni non dissimili sono raggiunte da F. Spanicciati, *La ricostruzione nei decreti per il terremoto 2016*, in *Gior. dir. amm.*, 2017, 655-658, soffermandosi in modo particolare sull'analisi delle competenze relative all'approvazione dei piani di ricostruzione.

vare che il modello qui proposto ha seguito quello intrapreso nel 2012, anno in cui si verificò un'altra scia sismica grave che colpì altri territori quasi tutti compresi nella sola regione dell'Emilia-Romagna. Anche in quel caso alla reazione ordinaria della protezione civile seguì la nomina di un Commissario straordinario, che coincise con il Presidente della quasi unica regione a subire i danni del terremoto<sup>28</sup>. Evidentemente il governo ha giudicato in modo positivo la gestione di quella esperienza e l'ha riproposta. D'altra parte, la riprova che alla base di questa soluzione vi sia stata una tale valutazione politica è data dal fatto che il Commissario straordinario nominato nel 2016 è la stessa persona che nel 2012 ricopriva la carica di Presidente della Regione Emilia-Romagna.

Non è tuttavia inutile sottolineare alcune differenze importanti tra questi due casi. Il primo è già stato rimarcato: nel 2012 le aree territoriali investite dal sisma erano dislocate in modo quasi esclusivo in un'unica regione, nell'evento qui preso in considerazione vi sono ben quattro regioni coinvolte. Naturalmente ciò determina un sovraccarico di poteri e organismi coinvolti molto più ponderoso. In secondo luogo, tale differenza rende assai diverso il significato di una ricostruzione che deve assolvere alla finalità di garantire risultati omogenei e uniformi. È ben diverso se questo obiettivo è applicato in un'unica regione, peraltro con una tradizione amministrativa forte, o se in quattro regioni con caratteristiche molto differenti. Infine, terza distinzione da non sottovalutare, la soluzione ideata nel caso dell'Emilia-Romagna ha preceduto la riforma della legge generale sulla protezione civile che, come già accennato, ha rinforzato significativamente il processo di "normalizzazione" della funzione di emergenza. Se è senza dubbio vero che la disciplina del 1992 con la delineazione dell'organizzazione a rete contenesse già questa finalità in modo implicito, è altrettanto vero che la riforma del 2012 è intervenuta a seguito di ripetuti episodi in cui era stato evidente che questo obiettivo è stato eluso, dove peraltro non sono mancati tentativi di fuorviare totalmente la *ratio* della disciplina<sup>29</sup>. In altri termini, le modifiche introdotte dalla l.n. 100 del 2012 alla legge generale sulla protezione civile non hanno costituito

---

<sup>28</sup> La vicenda è nota e fu disciplinata dal d.l. n. 74 del 2012, che attribuì attraverso l'art. 4 al presidente di regione poteri riferiti alla l. n. 225 del 1992. Si legga in proposito T. Bonetti, *Diritto amministrativo dell'emergenza e governo del territorio: dalla «collera del drago» al piano della ricostruzione*, in *Riv. giur. ed.*, 2014, II, 127 ss.

<sup>29</sup> Sull'uso in deroga costante dei poteri emergenziali si sono sollevate numerose critiche in dottrina; cfr. A. Cardone, *La «normalizzazione» dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, cit., 10-47; D. Caldirola, *Il commissario straordinario nell'emergenza*, in *Amministrare*, 2010, 207; C. Pinelli, *Un sistema parallelo. Decreti-legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, in *Dir. pub.*, 2009, 317 ss.; M. Gnes, *Le ordinanze di protezione civile per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento di rifiuti nella Regione Campania*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2008, 437-438; C. Marzuoli, *Il diritto amministrativo dell'emergenza: fonti e diritto*, in *Il diritto amministrativo dell'emergenza*, Aipda - Annuario 2005, Milano, 2006, 8; V. Cerulli Irelli, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, in *Dir. pub.*, 2007, 377; F. Merloni, *Ragionando sui rifiuti urbani campani e dintorni: Stato e Regioni tra la continua emergenza e l'impossibile normalità*, in *Le Regioni*, 2007, 926; A. Simoncini, *L'emergenza infinita. La decretazione d'emergenza in Italia*, Macerata, 2006.

una mera revisione di un impianto confermato, ma lo hanno rinsaldato in modo fermo. Nel 2016 è quindi stata presentata una nuova edizione di una soluzione maturata in un contesto normativo differente.

Sul piano giuridico formale, invece, la creazione di questo doppio sistema di organizzazione dei poteri pubblici si deve al fatto che la disciplina di “normalizzazione” della funzione di emergenza trova sede in una legge ordinaria, la quale può pertanto sempre ricevere la concorrenza di altra fonte primaria. Peraltro, in questo caso, la fonte concorrente è proprio quella citata dalla Costituzione come abilitata a fronteggiare le questioni che presentino straordinaria necessità<sup>30</sup>. È la combinazione di due elementi del sistema costituzionale delle fonti che rende legittimo questo esito dal punto di vista formale: da un lato, si è detto, il ricorso al decreto legge, dall'altra l'assenza nel nostro ordinamento di una distinzione di rango tra le fonti primarie che renda più resistenti certe leggi, come avviene per esempio in Spagna.

Tuttavia, sebbene sotto il profilo formale non sia dubbia la legittimità del ricorso al decreto legge concorrente alla disciplina sulla protezione civile, si osserva anche in questo caso qualche anomalia. La prima è data dal fatto che la disciplina sopravvenuta non è intervenuta a modifica di quella generale ma per convivere con essa. Dunque la concorrenza delle due fonti di disciplina, assolutamente legittima, è servita non per correggere in condizioni di emergenza quella che evidentemente si è ritenuta insufficiente, ma per limitarne o condizionarne l'applicazione con duplicazioni di funzioni e medesimi organi chiamati a servire due apparati distinti. Insomma, la concorrenza non è servita per correggere la disciplina generale, ma per limitarla. Peraltro, essendo maturata questa scelta negli stessi ambienti in cui le due amministrazioni prevalentemente insistono, cioè la Presidenza del Consiglio, è ragionevole ipotizzare che essa non è stata subita da uno degli apparati burocratici coinvolti, ma semmai concordata.

Potrebbe essere sostenuto – e questa è la seconda anomalia – che l'oggetto delle due discipline è diversificato perché, in un caso, quella generale è protesa a garantire gli interventi di soccorso, mentre nell'altro la disciplina è tesa a garantire la ricostruzione. Ora, se è vero certamente che l'organizzazione *ad hoc* non ha poteri di disposizione sulla protezione civile, non è vero il contrario, ovvero che gli interventi disposti dal capo Dipartimento della protezione civile siano riservati al solo coordinamento dei soccorsi. D'altra parte, si è ricordato che il decre-

---

<sup>30</sup> Sulla concorrenza della decretazione di urgenza con i provvedimenti assunti in emergenza si sofferma in modo critico G. Bernabei, *Ordinanze di protezione civile e riserva di decretazione d'urgenza*, in *Rass. Avv. Stato*, 2/2015, 280 ss. Si deve notare, tuttavia, che l'a. omette dall'analisi la circostanza che le ordinanze trovano la propria fonte di disciplina in una fonte legislativa che, al pari di quella di decretazione di urgenza, è di primo grado. Così, se è vero che le ordinanze d'urgenza possono essere considerate legittime a certe condizioni, è dubbia la pretesa che le questioni di urgenza debbano essere affrontate esclusivamente attraverso decreti legge.

to legge 189 del 2016 riserva numerose disposizioni che si preoccupano di armonizzare le norme già assunte dal capo Dipartimento della protezione civile con quelle assegnate al Commissario straordinario e la sovrapposizione delle ordinanze è dimostrata dai contenuti di quelle emanate dal Commissario straordinario, che spesso richiamano quelle del capo Dipartimento di protezione civile e presentano contenuti omogenei. Ne è conferma l'art. 2, c. 1, lett. a), nel quale è stabilito che tra i compiti del Commissario straordinario, in stretto raccordo con il capo Dipartimento della protezione civile, vi è, tra l'altro, quello di «agevolare il *proseguimento* degli interventi di ricostruzione», da cui si deduce che l'attività di ricostruzione è parte della responsabilità esercitata dal Dipartimento della protezione civile. Dunque è vero solo in parte che le due discipline concorrenti abbiano oggetti diversi. Infine – e su questo si soffermeranno le prossime considerazioni – la legittimazione formale delle fonti deve essere misurata con una coerenza sostanziale dell'impianto, anche alla luce del valore della funzione di emergenza e della cornice costituzionale.

La seconda domanda posta all'inizio di questo paragrafo richiede risposte più difficili da argomentare. Intanto, bisognerebbe chiedersi come si misura l'efficacia di questi interventi. Un'unità di misura, senz'altro la più sensibile per le popolazioni coinvolte, è verificare se le condizioni che consentono una ripresa ordinaria della vita civile abbiano raggiunto una percentuale soddisfacente su almeno tre temi: la rimozione delle macerie e la viabilità, l'assistenza della popolazione colpita e la ripresa dei servizi pubblici, in primo luogo delle scuole. I dati ufficiali a disposizioni, ancora parziali, confermano che l'entità dell'intervento è stato davvero ragguardevole e ha richiesto uno sforzo organizzativo imponente<sup>31</sup>. Si può solo segnalare che in modo pressoché omogeneo gli organi di stampa a un anno dalla prima scossa riportano notizie di percentuali poco incoraggianti comunicate dai vari responsabili amministrativi, i sindaci in modo particolare, su tutti e tre i fattori chiave che si sono individuati, ma sono dati di difficile verificabilità e su cui non è possibile giungere ancora a conclusioni definitive.

Un altro modo per giudicare l'efficacia dell'intervento è valutare la "fluidità" dell'intervento, la chiarezza delle norme e il raccordo tra le varie autorità. Da questo punto di vista, invece, è significativo osservare che la creazione dei due modelli coesistenti non ha agevolato. Le ordinanze emesse sono una quantità maggio-

---

<sup>31</sup> Per limitarsi solo a uno degli indici ricordati si può osservare che, secondo il Rapporto del 2017 stilato dal Dipartimento di protezione civile, l'assistenza della popolazione è stata crescente e ha raggiunto il suo massimo livello dopo le scosse di ottobre 2016, che ha coinvolto quasi trentaduemila persone, per poi scendere successivamente e riprendersi dopo gennaio 2018. A settembre 2017 le persone ancora a carico di assistenza diretta erano settemila persone. A ciò si deve aggiungere che trentasettemila hanno optato per il contributo di autonoma sistemazione, molti dei quali possono aggiungersi alle cifre sopra menzionate per delineare il numero delle persone coinvolte dal sisma.

re di tutti gli altri precedenti casi, anche al netto delle complicazioni che l'evento sotto osservazione ha prodotto; le ordinanze che si sono succedute hanno spesso proceduto alla modifica delle precedenti, provocando un cambiamento continuo del quadro di disciplina, aggravato dalla sovrapposizione di due autorità diverse. Il sovraccarico di amministrazioni statali a quelle regionali e locali rende i procedimenti più lenti. La funzione di coordinamento operata dall'amministrazione statale straordinaria è risultata condizionata dal mancato completamento di importanti incarichi direttivi previsti nel decreto legge<sup>32</sup> e dalla successiva interruzione della stessa carica del Commissario straordinario<sup>33</sup>.

Benché misurare l'efficacia degli interventi pubblici sia sempre difficile specie nelle condizioni del caso preso in considerazione, la conclusione che si ricava è che la coesistenza del doppio modello non abbia ancora dato prova di risultati soddisfacenti. Tale esito rileva soprattutto perché non sembra che le ragioni su cui veniva fondata l'esigenza di costruzione di una nuova architettura dei poteri pubblici abbiano trovato conferma: il modello amministrativo *ad hoc* non si è presentato come una struttura "alleggerita" dagli oneri dei soccorsi delle prime settimane e quindi dedita esclusivamente a una ricostruzione priva di particolari condizionamenti. Viceversa, la realtà dimostra che il modello *ad hoc* è intervenuto su un quadro disciplinare composto dalle ordinanze del capo Dipartimento della protezione civile che hanno influenzato molto la sua azione, perché la distinzione tra emergenza e ricostruzione si è di fatto rivelata labile e dai contorni sbiaditi. Inoltre, la disciplina riguardante l'amministrazione *ad hoc* ha sì previsto la rimozione di alcuni controlli e ha permesso l'emanazione di ordinanze in deroga, ma ha anche sovrapposto l'azione di poteri pubblici di nuovi organi, enti e strutture rendendo la sua azione meno chiara. Anche sotto il profilo delle responsabilità il confine appare spesso opaco e gli uffici di coordinamento hanno operato in condizioni precarie per l'assenza della copertura di incarichi determinanti.

##### 5. *L'insostenibilità delle diverse concezioni della funzione di emergenza*

L'organizzazione delle autorità pubbliche e la distribuzione delle competenze riflettono sempre la concezione delle funzioni da esercitare. Anche in questo caso è così: dietro i due modelli organizzativi predisposti ci sono due modi di interpretare la funzione di emergenza.

<sup>32</sup> Alcuni ruoli dirigenziali delicati, in particolare quello di direttore generale all'interno della struttura commissariale, a lungo sono rimasti vacanti.

<sup>33</sup> Alla fine di agosto 2017 il Commissario straordinario si è dimesso dal proprio incarico costringendo così il Consiglio dei ministri a deliberare una nuova nomina.

Il primo modello organizzativo, quello che qui si è definito della “normalizzazione”, concepisce l’esercizio della funzione di emergenza come il completamento dell’esercizio di funzioni ordinarie. Con ciò non si esclude la possibilità di attribuire all’emergenza il carattere di funzione distinta<sup>34</sup>, ma questa è strettamente collegata a un’esigenza di completamento degli ordinari poteri a disposizione. Ragionare sui modelli organizzativi a partire dalla funzione significa, infatti, centrare le attenzioni sugli interessi pubblici in gioco. In questo senso la funzione di emergenza concepita nel primo modello organizzativo evidenzia la necessità di curare interessi pubblici che sono già normalmente attribuiti alle amministrazioni pubbliche. Ciò che viene chiesto alle amministrazioni nel momento in cui si verifica l’evento eccezionale non è qualcosa di diverso da quello che ordinariamente già devono curare: garantire servizi pubblici essenziali, la sicurezza, l’incolumità, la viabilità, la tutela degli spazi pubblici, la distribuzione di contributi pubblici, l’ambiente, il *welfare*, i beni culturali ecc. Ciò che differenzia l’esercizio di questa funzione è che questi interessi pubblici sono da curare entro condizioni di contesto che rendono tutto più difficile per le ordinarie amministrazioni, tanto da richiedere l’intervento di altre autorità. In sostanza la funzione di emergenza così concepita ammette un intervento straordinario di nuovi poteri pubblici in funzione di “completamento” dell’esercizio ordinario che le amministrazioni normalmente già gestiscono. L’emergenza, dunque, è la condizione che impone una reazione dei poteri organizzati per completare i mezzi, le risorse e il bacino comune delle regole entro le quali agiscono i poteri ordinari al fine di rafforzarne l’efficacia<sup>35</sup>. Secondo questa accezione dietro la gestione della funzione di emergenza non vi sarebbe la necessità di curare “nuovi” interessi pubblici, ma richiederebbe viceversa mezzi eccezionali per gli stessi interessi pubblici. In questo senso è coerente con questo sistema una disciplina che si sforzi di contenere le alterazioni dell’architettura dei poteri pubblici, stabilendo una modifica che è temporanea, limitata al coordinamento e finalizzata alla ricostruzione di un’ordinata convivenza civile, come già sottolineato dalla richiamata sentenza della Corte costituzionale.

Dietro questa visione funzionalista dei poteri di emergenza non c’è la riproposizione della tesi dell’inesauribilità del potere, finanche indipendente dal riconoscimento delle garanzie di tutela. Una visione di questo tipo, infatti, sarebbe inaccettabile per un ordinamento liberale e democratico; anzi, il meccanismo è

---

<sup>34</sup> Questa è l’impostazione proposta da A. Fioritto, *L’amministrazione dell’emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, 2008, 224 e 238-240. Si veda anche A. Fioritto, *Le forme organizzative dell’amministrazione d’emergenza*, in *Il diritto amministrativo dell’emergenza*, Aipda - Annuario 2005, Milano, 2006, 157 ss.

<sup>35</sup> Cfr. A. Cabiddu, *Necessità ed emergenza ai confini dell’ordinamento*, in *Amministrare*, 2010, 179; A. Fioritto, *L’amministrazione dell’emergenza tra autorità e garanzie*, cit., 239; M. Bombardelli, *Gli interventi sostitutivi nelle situazioni di emergenza*, in *Il diritto amministrativo dell’emergenza*, Aipda - Annuario 2005, Milano, 2006, 184-186; R. Ferrara, *Emergenza e protezione dell’ambiente nella «Società del rischio»*, in *Foro amm. - T.A.R.*, 2005, 3356 ss.

disegnato in modo tale che le funzioni “scorrono” da un livello all’altro di governo secondo una logica di continuità ed efficacia per soddisfare al meglio i bisogni di interesse primario ma senza che vi sia mai uno spossessamento dei poteri in piena coerenza con il quadro costituzionale delle autonomie.

L’altro modello organizzativo, viceversa, sottolinea l’eccezionalità della funzione di emergenza. Il modello amministrativo delineato si attaglia per una specifica esigenza che sorge per tutelare interessi pubblici che sono concepiti come “nuovi”. In questo caso il prorompere del fatto eccezionale provocherebbe l’insorgenza di nuovi interessi pubblici, come sono quelli delineati dalla ricostruzione, che richiedono poteri straordinari, la cui legittimazione deve provenire da una specifica fonte normativa. In questo senso la funzione di emergenza è concepita come una funzione distinta e separata: a essa si legano sempre interessi pubblici nuovi la cui cura, secondo lo schema dello stato liberale, non può che dipendere da pubbliche autorità legittimate da specifiche disposizioni legislative. La circostanza che l’approntamento dei poteri pubblici sia stato attento a tenere in considerazione anche la pluralità dei livelli amministrativi riflette indubbiamente un consolidato ordine giurisprudenziale costituzionale<sup>36</sup>, ma in questa soluzione gli equilibri nella distribuzione delle competenze rivelano maggiormente la valutazione che viene fatta nel singolo momento. In altre parole, il modello amministrativo *ad hoc* non trascura il coinvolgimento delle autonomie territoriali in forza di un preciso indirizzo giurisprudenziale impresso dalla Corte costituzionale ma è anche vero, come il caso specifico dimostra, che la delimitazione delle competenze non rispecchia una condizione ordinaria di distribuzione, ma quella scelta con l’atto che delinea la nuova architettura dei poteri. Nel modello della “normalizzazione” l’esercizio di poteri statali, quali indubbiamente sono quelli esercitati dal capo Dipartimento della protezione civile, si situa all’interno di un disegno in cui le funzioni ordinarie necessitano di un apporto esterno per produrre efficacia ed è destinato necessariamente a essere gradualmente sostituito, mentre nel caso dell’amministrazione *ad hoc* siamo in presenza di vere e proprie nuove funzioni statali, il cui valore temporale e legale dipende dalla specifica disciplina adottata. Lo dimostra il fatto che la finalità principale dell’amministrazione *ad hoc* è assicurare un’attuazione uniforme od omogenea della disciplina sulla ricostruzione, il che ha comportato su diversi settori il coinvolgimento diretto delle amministrazioni statali.

È possibile che in un ordinamento giuridico convivano due diversi modi di concepire la funzione di emergenza? Dal punto di vista formale – si è visto –

<sup>36</sup> Chiaramente in questo senso si è espressa la Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 418 del 1992, poi ripresa e sviluppata anche nelle sentenze n. 327 del 2003 e n. 129 del 2006, che ha definitivamente chiarito come il legislatore nazionale abbia abbandonato il sistema centralistico della protezione civile a favore di quello policentrico.

una spiegazione accettabile c'è; ma da un punto di vista sostanziale, può un ordinamento oscillare tra due prospettive diverse? I problemi riscontrati sull'efficacia dell'azione e sulle sovrapposizioni lascerebbero intendere che la convivenza di due modi di intendere la funzione di emergenza appare discutibile. Vi è un'esigenza collegata al buon andamento dell'amministrazione che dovrebbe considerare scorretto sostenere due modelli organizzativi della stessa funzione che creano sovrapposizioni, inefficienze e, sostanzialmente, scarsa efficacia della risposta. Tra i due modelli predisposti non c'è dubbio che quello più rispondente alla "normalizzazione" appare il più fedele all'assetto dei poteri costituzionali e all'indirizzo intrapreso dalla giurisprudenza costituzionale. Sembrerebbe, dunque, opportuno e necessario suggerire che la convivenza di diversi modi di intendere la funzione di emergenza non sia proponibile e che quella destinata a venir meno sia quella intorno a cui si delineano ogni volta soluzioni amministrative *ad hoc*.

Fermi restando i notevoli problemi pratici che si sono riscontrati e che non possono però essere trascurati, l'obiezione teorica che si potrebbe formulare a questa critica è che, in verità, l'ordinamento avrebbe affinato nel tempo una concezione dell'emergenza intesa come funzione tesa a completare le funzioni ordinarie, senza però tenere accuratamente conto della ricostruzione. In altre parole, si potrebbe sostenere che una cosa sia la funzione di emergenza, un'altra quella di ricostruzione. In questo secondo caso, certamente, emergerebbe dall'ordinamento una certa carenza di attenzione alla cura di questa finalità ulteriore che dovrebbe essere approfondita<sup>37</sup>. Tuttavia, anche se indubbiamente le riflessioni giuridiche intorno alla ricostruzione appaiono meno sviluppate, sembra comunque difficile nella realtà immaginare con chiarezza una fase uno, quella dei soccorsi, distinta da una fase due, quella di ricostruzione. Disporre la rimozione delle macerie dalle strade costituisce un intervento di primo soccorso o l'inizio della ricostruzione? Puntellare gli edifici colpiti serve a prevenire nuovi crolli o è l'avvio della ricostruzione? Disporre alloggi temporanei costituisce un intervento di primo soccorso o l'inizio della ricostruzione con la ripresa delle ordinarie esigenze di vita sociale? Non è facile rispondere a queste domande ma alcune annotazioni sono utili.

In primo luogo, si è già ricordato, sul piano del diritto positivo, come l'art. 2, c. 1, lett. a), d.l. n. 189 del 2016 attribuisca al Commissario straordinario la funzione di agevolare il «proseguimento degli interventi di ricostruzione» adottati dal capo Dipartimento della protezione civile, da cui può agevolmente dedursi che la finalità di ricostruzione non è estranea agli interventi della protezione civile.

Si consideri, poi, l'art. 2, c. 7, cod. prot. civ., già citato prima, secondo il quale compito dei poteri pubblici di coordinamento della protezione civile è

---

<sup>37</sup> Il tema è, ad esempio, accennato, con riferimento agli interventi di ordine urbanistico, da F. Spanicciati, *La ricostruzione nei decreti per il terremoto 2016*, cit., 651 ss.

rimuovere gli ostacoli che impediscono la ripresa delle normali condizioni di vita: si tratta di una nozione ampia che non pare giustificato restringere alle sole operazioni di soccorso<sup>38</sup>. Se è così, le fasi di ricostruzione sembrano già essere ricomprese nella concezione di emergenza.

Infine, può essere sottolineato ancora che se, da un lato, come riportato all'inizio di questo saggio, il legislatore ha operato nel tempo nel senso di restringere la discrezionalità con la quale il Consiglio dei ministri può dichiarare lo stato di emergenza, dall'altro, la funzione di emergenza ha ampliato la gamma dei poteri attivabili. Si è già detto che l'attuale disciplina sulla protezione civile prevede più forme di emergenza con diverse responsabilità, ma non è solo questo. I poteri previsti per la gestione di emergenza non coincidono sempre con quelli straordinari: l'attuale disciplina prevede anche poteri ordinari quali quelli dell'informazione, della formazione, della prevenzione e della regolazione attraverso fissazione di standard. In altre parole, i poteri collegati all'emergenza si sono estesi nel tempo e prevedono un esercizio *ex ante* che non corrisponde più all'idea dell'emergenza come sempre e solo l'attivazione di poteri straordinari al verificarsi di fatti imprevisti e imprevedibili. Nell'attuale configurazione della disciplina generale sulla protezione civile l'emergenza comprende anche la gestione dei rischi e delle incertezze, che richiedono sempre interventi preventivi. Con ciò si intende sottolineare che la funzione di emergenza si è nel tempo dilatata e comprende un complesso di poteri molto estesi<sup>39</sup>, tali da poter ragionevolmente concludere che non sia esclusa la funzione di ricostruzione.

D'altra parte, se il problema è che la "normalizzazione" della funzione di emergenza nella sua pretesa di applicazione generale può rivelarsi inadatta di fronte alla varietà degli eventi che possono accadere, la soluzione coerente con il sistema delineato sarebbe a portata di mano: in quel caso la concorrenza delle fonti del nostro ordinamento, già prima rappresentata, ben potrebbe in giustificati e motivati casi agire per una modifica della disciplina generale che consenta, ad esempio, una proroga eccezionale del periodo dello stato di emergenza, pur a condizione di un'adeguata e ponderata motivazione<sup>40</sup>. In questa circostanza la concorrenza delle fonti sarebbe davvero funzionale: il decreto legge può intervenire in via straordinaria per correggere l'impianto della disciplina generale, anzi-

<sup>38</sup> Tale impostazione sembra essere stata rafforzata a seguito dell'esercizio di delega *ex art.* 1, c. 1, lett. a), l.n. 30 del 2017, dal momento che individua un'ampia gamma di oggetti sui cui misurare l'effettiva ripresa di condizioni accettabili di vita ordinaria.

<sup>39</sup> Cfr. ancora su questo A. Fioritto, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, cit., 12-13.

<sup>40</sup> La giurisprudenza, infatti, sia costituzionale sia amministrativa, è piuttosto restrittiva nel riconoscere la discrezionalità del legislatore e delle pubbliche amministrazioni a dispetto di ogni principio generale dell'ordinamento; cfr. M. Falcone, *Le norme sulle garanzie procedurali e l'amministrazione dell'emergenza: l'urgenza qualificata come unica legittimazione alla loro deroga*, in *Foro amm.*, 2014, 1965 ss.; G. Marazzita, *Il sindacato sul "giudizio di necessità" dell'emergenza di protezione civile*, in *Giur. cost.*, 2012, 2424 ss.

ché per frustrarne l'efficacia. Sembra così da valutare positivamente la previsione dell'art. 16-*sexies*, c. 2, d.l. 91 del 2017, convertito in legge n. 123 del 2017, che ha stabilito che in considerazione della particolare complessità della situazione determinata dagli eventi sismici qui commentati, in deroga all'allora vigente art. 5, c. 1, l.n. 225 del 1992, ha disposto la proroga della durata dello stato di emergenza fino al 18 febbraio 2018, consentendo peraltro al Consiglio dei ministri di disporre un'ulteriore proroga per altri centottanta giorni. Questa previsione avrebbe potuto essere considerata la soluzione ideale al caso specifico senza la necessità di ricorrere a un'amministrazione *ad hoc* che solleva viceversa diversi dubbi, tanto più che si sostanzia in una norma di deroga e non modifica l'impianto della legge generale sulla protezione civile.

Detto questo, nel caso che ci riguarda non può non essere osservato che questa correzione di impostazione appare tuttavia tardiva perché avviene in presenza del Commissariamento, perdurando così la condizione di doppia amministrazione nell'esercizio della funzione di emergenza, che a questo punto è ulteriormente estesa nel tempo, rendendo peraltro impraticabile qualunque presunta distinzione tra emergenza e ricostruzione.

#### 6. *La difficile coesistenza dei due modelli nel quadro costituzionale*

Le considerazioni da ultimo svolte trovano conferme anche seguendo un'altra linea di ragionamento, più di impianto costituzionale. La difficoltà di inquadrare l'esistenza di una funzione di ricostruzione si rintraccia anche dal punto di vista costituzionale. Quale sarebbe la materia entro la quale andrebbe ricompresa la ricostruzione nell'ambito della ripartizione prevista dall'articolo 117 cost.?

Un'ipotesi potrebbe essere quella di sostenere che la ricostruzione assolve a un coacervo di interessi pubblici che fanno capo a diverse delle materie definite dalla Costituzione, alcune delle quali ricomprese nella potestà esclusiva dello Stato (ordine pubblico, tutela dell'ambiente e beni culturali, tra le altre), altre in quelle concorrenti (tutela della salute, comunicazione, infrastrutture, governo del territorio, tra le altre) e, altre, infine nella competenza residuale delle regioni (servizi pubblici locali, commercio). In questa messe di materie, potrebbe essere plausibile asserire che l'intervento del legislatore statale sia legittimo nell'assicurare l'unità di esercizio di funzioni caratterizzate da un intreccio di interessi pubblici diversi, salvo verificare nel concreto se le singole disposizioni siano poi conformi agli equilibri definiti dalla Costituzione.

Se accedessimo a questa impostazione, si dovrebbe rimarcare che una simile conclusione dovrebbe valere anche per la funzione di emergenza, visto il suo este-

so raggio d'azione nella cura degli interessi pubblici. Viceversa, la Corte costituzionale ha collocato la funzione di emergenza nella materia della protezione civile, che l'art. 117, c. 3, cost. assegna alla competenza concorrente di Stato e regioni, ancorché – come detto all'inizio di questo lavoro – non sempre gli interventi in emergenza prevedano il coinvolgimento della protezione civile. Ciò, tuttavia, non costituisce un rilevante problema perché, come si è sostenuto, l'emergenza è preordinata alla cura di interessi che sono già assegnati ai diversi poteri pubblici e, quindi, quando non entra in gioco la protezione civile, segue l'ordinario riparto delle materie a cui è collegata l'emergenza<sup>41</sup>.

Così, mentre per l'emergenza si sarebbe trovata una soluzione di ancoraggio costituzionale stabile, altrettanto non sarebbe per la ricostruzione per la quale vi sarebbero gravi incertezze sulla valutazione da dare alle disposizioni normative di volta in volta scelte. D'altra parte, ritenere che la ricostruzione non possa essere inquadrata dentro la materia protezione civile perché, come il caso preso in considerazione dimostra, la disciplina non prevede il coinvolgimento della protezione civile presenta due debolezze sotto il profilo argomentativo. La prima è che sottovaluta le più volte rimarcate sovrapposizioni tra la disciplina creata dal Commissario straordinario e quella del capo Dipartimento di protezione civile, che invece manifestano un'evidente interrelazione se non continuità. La seconda sarebbe data dal dovere ricercare una soluzione alternativa per il collegamento costituzionale che a questo punto dovrebbe risalire all'origine dell'istituzione del Commissario straordinario con tutte le incertezze già manifestate a questo proposito sulla legittimità del ricorso all'art. 11, l. n. 400/1988. Viceversa, se si aderisce alla posizione qui sostenuta, la ricostruzione dovrebbe essere inquadrata dentro la funzione di emergenza e quindi appartenere anch'essa alla materia della protezione civile.

A questo punto, però, si potrebbe argomentare che l'impianto della disciplina del decreto legge 189/2016, con le successive modifiche, difficilmente può essere considerato coerente con una materia di competenza concorrente come è quella della protezione civile. Come è stato, infatti, giustamente osservato<sup>42</sup>, nelle materie di competenza concorrente la definizione dei principi generali da parte dello Stato deve rappresentare l'occasione per individuare alcuni elementi comuni di disciplina che le regioni devono osservare: sarebbe, viceversa, illegittimo un

---

<sup>41</sup> Recentemente una conferma particolarmente emblematica di questa soluzione è venuta dalla sentenza n. 252 del 2016 della Corte costituzionale, in cui il giudice ha considerato legittima la scelta del legislatore regionale di attribuire tutta una serie di competenze relative alla gestione dei rischi e delle emergenze ad autorità pubbliche diverse da quelle definite dalla precedente l. n. 225 del 1992, in forza della propria autonomia organizzativa nella materia di protezione civile.

<sup>42</sup> Sono convincenti a questo proposito le osservazioni proposte da A. Brancasi, *La "compressione" e la "ri-espansione" delle competenze come spiegazione del particolare assetto della protezione civile*, in *Giur. cost.*, 2016, 1 ss.

utilizzo dei principi generali per assegnare all'amministrazione statale nuove competenze, come invece sarebbe preteso dalla disciplina qui sotto osservazione.

Più convincente sarebbe allora un altro percorso argomentativo. Essendo la funzione di ricostruzione esercitata in campo prevalentemente urbanistico, con i connessi poteri di pianificazione che sono di norma attribuiti ai comuni, si potrebbe partire dall'individuazione delle funzioni in termini amministrativi con relativo conferimento delle stesse ai comuni. In questo modo sarebbe possibile attraverso lo strumento della chiamata in sussidiarietà, per mezzo dell'art. 118 cost.<sup>43</sup>, motivare l'attribuzione della funzione amministrativa, e poi legislativa, allo Stato. Questo, tuttavia, presupporrebbe una concezione della funzione di ricostruzione che è quella qui sostenuta, ovvero della continuità delle funzioni che possa spiegare il passaggio del suo esercizio tra un livello di governo e l'altro. L'impianto, però, della disciplina qui contestata muove da un altro presupposto, come già visto, e dunque anche da questo punto di vista appare difficilmente compatibile con il quadro costituzionale.

#### 7. *La difficile tenuta della "normalizzazione" dell'emergenza e il "concordato delle burocrazie"*

Il percorso intrapreso dall'ordinamento giuridico italiano di "normalizzazione" della funzione di emergenza come conquista di civiltà giuridica e istituzionale si scontra ancora con un'applicazione incerta. Il consolidamento della disciplina generale della protezione civile è inidoneo a prevenire la concorrenza di fonti normative che si muovono in una direzione contraddittoria. Quello che colpisce maggiormente è che ciò avviene malgrado non siano apprezzabili risultati di particolare efficienza ed efficacia. Si emulano esperienze passate in contesti totalmente diversi; si costruiscono apparati che si sovrappongono, discipline speciali che si rincorrono vorticosamente senza che sia chiaro il contributo alla certezza; si fa attenzione all'apporto delle diverse amministrazioni territoriali senza tuttavia valutare l'impatto che produce una differente assegnazione delle missioni: un conto è prevedere il completamento dei mezzi necessari per l'esercizio efficace delle funzioni, un altro conto è prevedere l'omogeneità dell'esecuzione.

È vero che questo scritto ha anche dovuto riconoscere che vi è un'insufficiente riflessione giuridica sulla funzione di ricostruzione e sulla sua autonomia dalla funzione di emergenza: questo lascia qualche obiettivo margine di ambiguità che consente poi al legislatore di variare ancora le soluzioni. Tuttavia, pur

---

<sup>43</sup> Si veda in questi termini P. Vipiana, *Potere sostitutivo, principio di sussidiarietà ed emergenza economica*, AA.VV., *Stato di diritto e crisi delle finanze pubbliche*, Napoli, 2016, 265-271.

riconoscendosi tale lacuna, qui sono state ribadite le ragioni per le quali appare più corretto sostenere che indugiare sulla separazione tra funzione di emergenza e funzione di ricostruzione, oltre a presentare gravi difetti pratici, è in controtendenza rispetto all'assetto di "normalizzazione" che si è più volte sottolineato.

Tuttavia, la constatazione che alle criticità sollevate non corrisponda una reale conflittualità degli interessi, che dovrebbe vedere coinvolti in primo luogo il Dipartimento di protezione civile e le autonomie territoriali, consente di avanzare anche un'altra conclusione: dietro queste soluzioni è rintracciabile una sorta di concordato implicito delle burocrazie. Da un lato, infatti, l'amministrazione *ad hoc* permette al Dipartimento di protezione civile di non essere eccessivamente caricato di responsabilità e di nuove funzioni a fronte di un regime complessivo della gestione di emergenze che presupporrebbe "solo" l'esercizio di funzioni di coordinamento, dall'altro, la condizione quasi sempre mai adeguata delle dotazioni tecniche, professionali e finanziarie degli enti minori permette loro di sperare di poter supplire le insufficienze con la costruzione di soluzioni *ad hoc* che nascondano i problemi di ordine strutturale. Non c'è dubbio, infatti, che la "normalizzazione" dell'emergenza presupponga un alto grado di efficienza nella gestione delle ordinarie funzioni da parte di tutti i livelli di governo ed è altresì noto che tale condizione stenta a essere soddisfatta nella rete pulviscolare degli enti locali. Se a ciò si aggiunge che nella maggior parte delle circostanze, e sicuramente nelle regioni interessate dal caso qui esaminato, la protezione civile si presenta come un ufficio che non è al diretto servizio dei Presidenti di regione, cui spetta però la principale funzione di raccordo con il livello nazionale, si capisce che complessivamente il quadro organizzativo delle emergenze presenta in via normale carenze. Tutto ciò propende per una conclusione incline a credere che vi sia un interesse generalizzato delle burocrazie alla costruzione di soluzioni *ad hoc*, ancorché questo non costituisca necessariamente la soluzione ideale.

Viceversa, questo articolo prova a suggerire l'utilità di percorrere fino in fondo la strada della "normalizzazione" dell'emergenza; non è questo di per sé sufficiente a garantire anche l'efficacia dell'azione, ma ciò sembra prevenire quantomeno i difetti certi che il caso preso in esame ha dimostrato. E, in ogni caso, quella della "normalizzazione" appare la soluzione più idonea al quadro costituzionale del nostro ordinamento, come anche interpretato dalla Corte costituzionale. Ciò che però il caso del terremoto dell'Italia centrale ha dimostrato è che l'efficacia della "normalizzazione" richiede ancora un lavoro lungo di responsabilizzazione diffusa e di infrastrutturazione amministrativa, senza la quale è destinata a scontrarsi con la durezza che eventi drammatici, come quelli da cui è mosso il presente scritto, manifestano chiaramente.

Nello scritto si è anche accennato al fatto che la molteplicità delle risorse che l'ordinamento offre sul piano delle fonti normative impiegabili dovrebbe essere utilizzato per eventualmente correggere la soluzione generale qualora alla prova dei fatti si dimostri inadeguata, sia pure senza stravolgimenti, anziché essere utilizzata per inibire la sua efficacia. Una tale impostazione consentirebbe di consolidare ulteriormente la "normalizzazione" senza privare l'ordinamento di quegli strumenti modulari che consentano adattamenti derivanti dalla valutazione dei singoli casi.

Due esempi, per concludere, possono essere citati. Il primo è quello dell'uso delle fonti di finanziamento che provengono dalle donazioni spontanee che in queste circostanze non mancano mai: l'uso libero e l'esigenza di responsabilizzazione sociale che il loro impiego comporta rappresentano un buon esempio di come il sistema delle emergenze possa combinare soluzioni differenti, un *mix* di risorse in parte rigide e in parte flessibili<sup>44</sup>. Il secondo è quello che si è registrato con la modifica dell'art. 163, cod. contr. pub., ad opera del d.lgs. 56 del 2017, che ha inserito alcune integrazioni alla disciplina già prevista di affidamento diretto dei lavori quando ricorrono alcune condizioni previste dal codice della protezione civile per l'intera durata dello stato di emergenza: si tratta di nuovi strumenti flessibili che vengono inseriti nel codice senza che vi sia uno stravolgimento effettivo delle cause che ne giustificano l'impiego. È un adeguamento puntuale che potenzia l'efficacia degli strumenti di coordinamento senza che ciò implichi il ripensamento della scelta di "normalizzazione".

---

<sup>44</sup> Il Rapporto del Dipartimento di funzione pubblica ha permesso di evidenziare, ad esempio, che la gran parte della realizzazione dei moduli scolastici che hanno rappresentato una tappa importante per la ripresa iniziale della vita civile si deve in gran parte all'uso di fondi privati messi a disposizione delle strutture di protezione civile.

*Funzione di emergenza e modelli amministrativi alla prova dello stress test degli eventi sismici nell'Italia centrale*

Il processo di “normalizzazione” della gestione delle emergenze perseguito in Italia è sfidato all’occorrenza di eventi calamitosi, quando la necessità di fronteggiare gravi calamità induce il legislatore ad approntare misure *ad hoc* di natura amministrativa che finiscono per sovrapporsi con le ordinarie responsabilità delineate dal legislatore. Questo scritto, prendendo spunto da un evento specifico, quello della scia sismica che sconvolse l’Italia centrale tra il 2016 e il 2017, verifica nel concreto la reazione dei poteri pubblici, mettendo in evidenza la sovrapposizione tra due modelli di amministrazione che riflettono un’accezione diversa della funzione dell’emergenza.

L’a. ritiene che questa sovrapposizione, definita in base a una supposta e chiara distinzione tra le funzioni di soccorso e le funzioni di ricostruzione, profila numerosi problemi sia in termini di legittimazione sia in termini di efficacia dell’azione pubblica. Eppure, questa condizione non provoca un reale conflitto tra poteri, tanto da supporre che la reazione così definita sia in realtà il frutto di un “concordato delle burocrazie”.

*Emergency functions and administrative models subjected to the stress test of seismic phenomena in Central Italy*

The process of ‘normalisation’ of the management of emergencies carried out in Italy is challenged following the occurrence of disastrous events, when the need to face serious calamities induces the legislator to prepare *ad hoc* measures of an administrative nature which end up overlapping with the ordinary responsibilities outlined by the legislator. This text, drawing on a specific event – that of the series of earthquakes that shook central Italy between 2016 and 2017 – verifies the reaction of public authorities in concrete terms, highlighting the overlapping between two models of administration that reflect a different acceptance of the function of emergency management.

The author believes that this overlapping, defined on the basis of a supposed and clear distinction between the functions of aid and of reconstruction, presents a range of problems, both in terms of legitimisation and in terms of efficacy of public action. And yet this condition does not provoke a real conflict between powers, to the point of supposing that the reaction thus defined is in actual fact the upshot of an ‘agreement between bureaucracies’.