

NUOVI PROBLEMI DI AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

Studi diretti da
Franco Gaetano Scoca

ALESSANDRO PAIRE

Il servizio di protezione civile nel prisma dell'organizzazione amministrativa

Profili evolutivi del «sistema»
tra Costituzione, potere di pianificazione,
governo del territorio e responsabilità



G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO

Capitolo Primo

Profili introduttivi.

Il servizio di protezione civile nel quadro costituzionale

SOMMARIO: 1. Ragioni, propositi e obiettivi di risultato per una nuova ricerca. Il servizio di protezione civile (tra ripresa e resilienza) alla prova dei fatti. – 2. Potere pubblico e gestione delle emergenze. Alcune «minime» coordinate di massima. – 3. Perimetrazione del campo di indagine: esercizio del Potere (in particolare, di pianificazione e programmazione), discrezionalità e responsabilità nella c.d. società del rischio. – 4. La c.d. normalizzazione del rischio. Prime osservazioni intorno ad un «sistema» in continua evoluzione. – 5. Il servizio di protezione civile tra amministrazione condivisa, beni comuni, cittadinanza attiva e pianificazione «partecipata». – 6. Protezione civile e Costituzione. Tra potestà legislativa concorrente ed esercizio di funzioni amministrative fondamentali. – 7. (*Segue*). Considerazioni intorno alla rilevanza costituzionale della funzione. Verso quali scenari?

1. *Ragioni, propositi e obiettivi di risultato per una nuova ricerca. Il servizio di protezione civile (tra ripresa e resilienza) alla prova dei fatti*

La scelta di dedicare un nuovo percorso di ricerca al servizio nazionale di protezione civile nell'ottica del diritto amministrativo o, meglio, dell'organizzazione amministrativa, interrogandosi sugli effetti che l'emergenza – intesa come evento insolito, anomalo secondo l'accezione emersa nell'ambito della ormai celebre contrapposizione tra cultura dell'emergenza e cultura del rischio¹ – genera

¹Per un primo inquadramento del tema, pressoché obbligato il rinvio a L. GIANI-M. D'ORSOGNA-A. POLICE (a cura di), *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio*, Napoli, 2018; in particolare, nell'ambito del lavoro collettaneo richiamato, si veda il contributo di L. GIANI, *Dalla cultura dell'emergenza alla cultura del rischio: potere pubblico e gestione delle emergenze*, 15 ss. Inoltre, tra gli scritti fondamentali in materia, si vedano R. FERRARA, *Scienza e diritto nella società del rischio: il ruolo della scienza e della tecnica*, in P.M. VIPIANA-M.P. GIRACCA-M. TIMO-G. BOTTO (a cura di), *Ruolo e responsabilità dei tecnici nella gestione dei rischi naturali*, Atti del convegno, *La gestione dei rischi naturali: il ruolo dei tecnici*, Campus di Savona dell'Università degli Studi di Genova, giovedì 3 maggio 2018 e Atti del convegno, *Le responsabilità dei tecnici nella gestione dei rischi naturali*, Campus di Savona dell'Università degli Studi di Genova, giovedì 15 maggio 2019, in *Il Dir. dell'econ.*, 3, 2022, 359 ss. Tra i contributi più risalenti, R. CAVALLO PERIN, *Il diritto amministrativo dell'emergenza per fattori esterni all'amministrazione pubblica*, in *Dir. amm.*, 2005,

sull'esercizio del Potere della pubblica amministrazione nelle sue diverse declinazioni, sembra trovare molteplici ragioni, sia di natura pratica che teorica e sistematica.

Il perimetro di indagine è certamente ampio ed eterogeneo, trovandosi alle prese con un servizio (o sistema) nazionale dalla complessa configurazione, una tipica mescolanza di un'organizzazione e di un'attività di diritto amministrativo e di diritto costituzionale².

Se negli ultimi anni non sono certamente mancati gli studi sull'esercizio di questa particolare funzione fondamentale dell'ordinamento³, soprattutto nella

777 ss.; F. SALVIA, *Il diritto amministrativo e l'emergenza derivante da cause e fattori interni all'amministrazione*, in *Dir. amm.*, 3, 2005, 764 ss.; S. STAIANO, *Brevi note su un ossimoro: l'emergenza stabilizzata*, in ID. (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali*, Torino, 2006, 64 ss.; Aa.Vv., *Il diritto amministrativo dell'emergenza*, in *Annuario Aipda*, 2005, Milano, 2006; S. CASSESE, *I paradossi dell'emergenza*, in *Annuario Aipda*, 2005, cit., 222 ss.; C. MARZUOLI, *Il diritto amministrativo dell'emergenza: fonti e poteri*, in *Annuario Aipda*, 2005, cit., 29; A. BARONE, *Il diritto del rischio*, Milano, 2006; V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, in *Dir. pubbl.*, 2007, 345 ss.; A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, 2008; F. TEDESCHINI-N. FERRELLI, *Il governo dell'emergenza*, Napoli, 2010; G. Razzano, *L'amministrazione dell'emergenza. Profili costituzionali*, Bari, 2010; M. BROCCA, *L'altra amministrazione*, Napoli, 2012; F. GIGLIONI, *Amministrazione dell'emergenza*, in *Enc. dir.*, ann. VI, Milano, 2013; 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; A. BARONE, *Introduzione. La regolazione giuridica del rischio*, in R. MARTINO-F. ALICINO-A. BARONE (a cura di), *L'impatto delle situazioni di urgenza sulle attività umane regolate dal diritto*, Milano, 2017, 263 ss. Recentemente, F. SCALIA, *Il potere amministrativo dell'emergenza*, Torino, 2023.

² Cfr. U. ALLEGRETTI, *Il Codice della protezione civile (d.lg. 2 gennaio 2018, n. 1)*, in *Aedon*, 2018, 1, 1 ss. Prosegue l'Autore nella sua magistrale ricostruzione: «come e più accentuatamente che in altri settori afferenti ai compiti della Repubblica, quel che viene costruito in questo campo è un unitario e articolato complesso organico comprendente una molteplicità di soggetti, quali i vari livelli dell'organizzazione istituzionale e altri soggetti della società stessa, che incrociano i loro apparati e le loro attività, sommandole tra loro in un intreccio inusitato».

³ Sullo studio della funzione, anche in chiave evolutiva, A. GOMEZ Y PALOMA, *La nuova filosofia della protezione civile alla luce delle esigenze di difesa civile*, in Aa.Vv., *La protezione civile in Italia*, Roma, 1983; F. FIORILLA, *La prevenzione dei rischi nel territorio: strumenti urbanistici e protezione civile*, in *Nuova rass.*, 1984, 2437 ss.; S. CASSESE, *Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 380 ss.; V. PEPE, *La nuova protezione civile*, in *Trib. Amm. Reg.*, 1993, 347 ss.; F. SANTOIANNI, *Protezione civile*, Milano, 1993; L. GIAMPAOLINO, *Il servizio nazionale di protezione civile (commento alla legge 24.2.1992, n. 225)*, Milano, 1993; M. MALO-F.S. SEVERI (a cura di), *Il servizio nazionale di protezione civile. Legge 24 febbraio 1992, n. 225 e norme collegate*, Torino, 1995; C. MEOLI, *Voce Protezione civile*, in *Digesto, discipline pubblicistiche*, IV ed., Torino, 1997, 132 ss.; R. Mayer, *La protezione civile*, in *Commento al d.lg. n. 112/1998. Il nuovo modello di autonomie territoriali*, in M. STIPO (a cura di), Bologna, 1998, 467 ss.; C. MEOLI, *La protezione civile*, in *Giornale di dir. amministrativo*, 1998, I, 831 ss.; C. MEOLI, *Il sistema di protezione civile dopo le modifiche legislative del 2001*, in *Giornale di dir. amministrativo*, 2002, 716 ss.; M. MOIRAGHI, *Protezione civile. Origine sviluppi e metodi*, Milano, 2002; C. MEOLI, *La protezione civile*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto*

sua dimensione tipicamente derogatoria alle disposizioni vigenti attraverso atti espressione del potere d'ordinanza⁴, con l'avvento del c.d. Codice della prote-

amministrativo speciale, tomo II, Milano, 2003, 2149 ss.; F. DI LASCIO, *La protezione civile nella legislazione successiva alla riforma del Titolo V*, in *Giornale di dir. amministrativo*, 2004, 4, 385 ss.; A. FIORITTO, *Le forme organizzative dell'amministrazione d'emergenza*, in *Annuario Aipda*, 2005, cit., 169; F. GANDINI-A. MONTAGNI, *La protezione civile. Profili costituzionali e amministrativi, riflessi penali*, Milano, 2007; R. DE MARCO, *La protezione civile: una mutazione genetica*, in *Dem. dir.*, 1, 2009, 134 ss.; T. CRESPELLANI, *La resistibile ascesa della Protezione Civile*, in *Democrazia e diritto*, 2009; A. Giuffrida, *Il servizio nazionale di protezione civile*, in R. FERRARA-M.A. SANDULLI (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Volume III, *La tutela della natura e del paesaggio*, a cura di A. CROSETTI, Milano, 2014, 331 ss.; U. ALLEGRETTI, *Una rinnovata Protezione Civile*, in *Astrid Rassegna*, 2017, 5; R. GIAROLA, *Il Sistema nazionale di protezione civile: il quadro normativo*, in *Aa.Vv.*, *La Protezione civile nella società del rischio, Il sistema di protezione civile: profili organizzativi, poteri ed ipotesi di responsabilità penale degli operatori*, Atti dell'incontro di studio organizzato in collaborazione con la Scuola Superiore della Magistratura Roma, Scuola di perfezionamento delle Forze di Polizia, 28-30 maggio 2018, Pisa, 2019, 17; V. PEPE, *La gestione dei rischi nel codice della protezione civile. Brevi note sul sistema italiano e francese*, in *Federalismi.it*, 2020, 3, 213 ss.; G. RAZZANO, *Il Codice di protezione civile e il suo decreto correttivo, fra emergenze e rientro nell'ordinario*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Giurcost*, 17 marzo 2020; A. Saitta, *Il codice della protezione civile e l'emergenza pandemica anche alla luce di C. Cost. n. 198 del 2021*, in *Consulta Online*, 2021, 3, 847 ss.; P. LAZZARA, *Protezione civile*, in *Enciclopedia del diritto – I tematici*, Vol. III, *Funzioni amministrative*, Milano, 2022, 961 ss. Con particolare riferimento al rapporto tra protezione civile e tematiche ambientali, V. PEPE, *Ambiente e protezione civile*, in *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 1995, 674 ss.; ID., *Protezione civile e politica ambientale*, in *Riv. giur. dell'ambiente*, 1995, 641 ss.; M. RICCI, *Il potere di ordinanza nella gestione delle emergenze ambientali*, in *Ambientediritto.it*, 2/2019.

⁴La dottrina sul potere d'ordinanza, in generale, ovvero, speciale di protezione civile, è a dir poco sterminata. Tra gli altri, sul potere d'ordinanza in generale, G.U. RESCIGNO, *Ordinanze e provvedimenti di necessità e di urgenza*, in *Noviss. Dig. it.*, XII, Torino, 1965, 91; F. BARTOLOMEI, *Potere di ordinanza e ordinanze di necessità*, Milano, 1979; R. CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità. Le ordinanze amministrative di necessità e urgenza*, Milano, 1990; G. MANGREDI, *Le insidie del potere di ordinanza*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1/2004, 102; M. GNES, *I limiti del potere d'urgenza*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2005, 641; V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, cit., 377; C. PINELLI, *Un sistema parallelo. Decreti-legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, in *Dir. Pubbl.*, 2009, 317; A. MORRONE, *Le ordinanze di necessità e urgenza tra storia e diritto*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Milano, 2009, 133; G. MARAZZITA, *Il conflitto tra autorità e regole: il caso del potere di ordinanza*, in *Rivista AIC*, 2010, 23; G. MORBIDELLI, *Delle ordinanze libere a natura normativa*, in *Dir. amm.*, 2016, 33. Con particolare riferimento al tema della protezione civile, F. PEDRINI, *Le ordinanze contingibili e urgenti in materia di protezione civile*, in A. BARBERA-T.F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008, 193; E. ALBANESI-E. ZACCARIA, *Le ordinanze di protezione civile «per l'attuazione» di decreti-legge (ed altri scostamenti dalla L. n. 225 del 1992)*, in *Giur. cost.*, 2009; S. SPUNTARELLI, *Normatività ed efficienza del sistema delle ordinanze adottato in occasione della sequenza sismica di Amatrice, Norcia e Visso*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2017, 34; E.C. RAFFIOTTA, *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bologna 2019, 129 ss.; S. PALUMBO, *Le ordinanze in materia di protezione civile, tra potere di urgenza e urgenza di potere*, in *Giurcost.it*, 2020, II; F. SCALIA, *Il potere amministrativo dell'emergenza*, cit., 11 ss. L'Autore da ultimo citato – contro l'opinione diffusa in dottrina – afferma la non riconducibilità delle ordinanze di protezione

zione civile di cui al d.lgs. 22 gennaio 2018, n 1, da un lato⁵, e del fenomeno pandemico Covid-19⁶, dall'altro, lo studioso del diritto pubblico sembra trovare

civile – così come disciplinate dal relativo codice – nell'ambito del fenomeno giuridico delle ordinanze contingibili e urgenti: «le ordinanze di protezione civile, infatti, sono atti di regolazione, con funzione di coordinamento tecnico, ed hanno un contenuto tipizzato, sia dal codice – che ne definisce gli ambiti di intervento –, sia dagli atti di pianificazione e programmazione prodotti dalle componenti del Servizio nazionale di protezione civile». Secondo l'Autore, il sistema della protezione civile «è teologicamente alternativo al potere *extra ordinem* che si esplica con le ordinanze contingibili e urgenti – ancorché nella prassi difficilmente possa farne a meno – in quanto teso proprio a standardizzare e tipizzare la risposta agli eventi emergenziali» sicché occorrerebbe distinguere tra diritto «ordinario dell'emergenza» e diritto «speciale dell'emergenza» intendendosi per quest'ultimo la disciplina che il legislatore può porre per la gestione ed il superamento della singola vicenda emergenziale, tale per durata e dimensione da giustificare un intervento legislativo *ad hoc*, tarato sulle peculiarità della stessa.

⁵ Circa l'avvento del Codice, in via di primissima introduzione, U. ALLEGRETTI, *Il Codice della protezione civile (d.lg. 2 gennaio 2018, n. 1)*, cit., 1 ss.

⁶ Il fenomeno ha originato una trattazione scientifica particolarmente nutrita, soprattutto sotto il profilo costituzionale. Per una rassegna piuttosto esaustiva delle principali questioni affrontate dalla giurisprudenza della Consulta, si veda il N. VICECONTE, *La gestione della pandemia di Covid-19 nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Servizio studi della Corte costituzionale, Roma, 2023. In dottrina, tra i principali contributi, M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Riv. AIC*, 2/2020, 140 ss.; A. RUGGERI, *Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in *Consulta Online*, 1/2020, 214; E. GROSSO, *Legalità ed effettività negli spazi e nei tempi del diritto costituzionale dell'emergenza. È proprio vero che «nulla potrà più essere come prima»?», in *Federalismi.it*, 2020, 16, 123; M. CAVINO-L. CONTE-S MALLARDO-M. MALVICINI, *Un'imprevista emergenza nazionale. L'Italia di fronte al COVID-19*, Napoli, 2020; P. CARNEVALE, *Pandemia e sistema delle fonti a livello statale. Qualche riflessione di ordine sistematico*, in *Corti supreme e salute*, 2021, 1, 41 ss.; A. MORELLI, *Le «convergenze parallele» dei modelli di normazione impiegati per fronteggiare la pandemia: «stato di emergenza» e «stato di necessità» alla luce della sent. n. 198/2021 della Corte costituzionale*, in *Nomos*, 2021, 3, 2; F. BOCCHINI, *Il problema della individuazione della disciplina costituzionale della pandemia nella giurisprudenza costituzionale*, in *Nomos*, 2021, 2, 1 ss.; G. BOGGERO, *In pandemia nessuna concorrenza di competenze. La Corte costituzionale promuove un ritorno al «regionalismo della separazione»*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2021, 3, 102 ss.; G. CAMPEGGIO, *La visione centralista dello Stato nella «profilassi internazionale»*, in *Amministrazione In Cammino*, 2021, 1 ss.; B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *Federalismi.it*, 3, 2021, 1 ss.; A. CARDONE, *Contrasto alla pandemia, «annichilimento» della potestà legislativa regionale e torsioni della decretazione d'urgenza: è davvero così liberamente derogabile il sistema di protezione civile?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2021, 2, 311 ss.; C. CARUSO, *Il regionalismo autarchico è incostituzionale: dal Giudice delle leggi una pronuncia che mette ordine nella gestione territoriale della pandemia*, in *Questione giustizia*, 13 aprile 2021, 1 ss.; L. CUOCOLO-F. GALLARATI, *La Corte difende la gestione unitaria della pandemia con il bazooka della profilassi internazionale*, in *Corti supreme e salute*, 2021, 1, 3 ss.; A. D'ATENA, *L'impatto dell'emergenza sanitaria sul riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in *Italian papers on federalism*, 2021, 1, 1 ss.; S. MANGIAMELI, *L'emergenza non è una materia della legislazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2021, 2, 474 ss.; M. MEZZANOTTE, *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni in periodi emergenziali*, in *Consulta Online*, 2021, 1, 329 ss.; C. PADULA, *La pandemia, la leale collaborazione e la Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2021, 1-2, 169 ss.; C. PINELLI, *Era il richiamo alla «profilassi internazionale» il modo più congruo**

nuovi terreni su cui cimentarsi nella sempre più matura consapevolezza della (continua) emendabilità e perfettibilità dei modelli amministrativi finora sperimentati⁷.

Invero, più che la codificazione del 2018, (forse) troppo frettolosamente considerata dai più come una panacea in grado di affrontare e risolvere i diversi problemi che ciclicamente si presentano all'attenzione dell'Autorità, e più generalmente della Collettività, con il verificarsi di un evento «insolito», sembra proprio l'emergenza sanitaria esplosa all'inizio del 2020 a porsi come un vero e proprio spartiacque sistemico, con un «prima» ed un «dopo», particolarmente netti e puntuali, forieri di interrogativi in materia di fonti del diritto, ma non solo.

Non ancora pienamente sopita sembra infatti essere la *querelle*, sorta ed alimentatasi in costanza di pandemia,⁸ incentrata non solo sulla opportunità, quanto piuttosto sulla stessa legittimità, del Governo di condurre una gestione «alternativa» dell'emergenza, ossia facendo ricorso alla decretazione del Presidente del Consiglio dei Ministri secondo il paradigma fondato sul binomio d.l./d.p.c.m. in combinato disposto con il potere d'ordinanza del Ministro della

per affermare la potestà legislativa esclusiva dello Stato nella gestione dell'emergenza sanitaria?, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2021, 2, 450 ss.; A. POGGI-G. SOBRINO, *La Corte, di fronte all'emergenza Covid, espande la profilassi internazionale e restringe la leale collaborazione (ma con quali possibili effetti?)*, Nota a Corte Cost., sentenza n. 37/2021, in *Osservatorio Costituzionale*, 4, 2021, 231 ss.; M. CAVINO, *La natura dei DPCM adottati nella prima fase di emergenza COVID. Lettura di Corte cost. n. 198/2021*, in *Federalismi.it*, 2021, 25, 81 ss.; C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in *Amministrazione In Cammino* (29 aprile 2020), 1 ss.; A.M. SALERNO, *Emergenza sanitaria e ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni: prime considerazioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2021, 2, 456 ss.; A. CAIMANI-S. FOÀ, *Postfazione. La Corte costituzionale e la natura giuridica del d.p.c.m. emergenziale*, in *Gestione nazionale della pandemia, misure giuridiche tra Costituzione e CEDU. Profili critici*, Torino, 2022, 125 ss.; A. LAMBERTI, *La Corte costituzionale e il salvataggio forzato dei DPCM: osservazioni a margine di Corte cost., sent. n. 198/2021*, in *Corti supreme e salute*, 2022, 1, 9 ss.; A.O. SPARATO, *Stato di emergenza e legalità costituzionale alla prova della pandemia*, in *Federalismi.it*, 2022, 11, 158 ss. Con particolare riferimento al tema del rapporto tra il c.d. modello Covid rispetto a quello del Codice di protezione civile, A. SAIITTA, *Il codice della protezione civile e l'emergenza pandemica anche alla luce di C. Cost. n. 198 del 2021*, cit., 847 ss.

⁷ Circa la complessità di dare sistemazione all'organizzazione e alle forme della c.d. Amministrazione dell'emergenza, per tutti, F. GIGLIONI, *Amministrazione dell'emergenza*, Voce, in *Enc. dir.*, Milano, 2013.

⁸ Cfr. A. CARDONE, *La gestione alternativa dell'emergenza nella recente prassi normativa del Governo: le fonti del diritto alla prova del Covid-19*, in *La legislazione penale, Sistema delle fonti ed emergenza sanitaria*, 18 maggio 2020. L'Autore citato svolge una esaustiva ricostruzione della vicenda premettendo che «in realtà, la migliore dottrina costituzionalistica ha dal canto suo già diffusamente ribadito, da un lato, che ad onta di qualche innegabile slabbratura, la risposta delle nostre istituzioni non è stata quella tipica di una democrazia autoritaria e, dall'altro, che la Costituzione, una volta di più, ha dimostrato di saper offrire un quadro normativo saldo ed efficace, smentendo tutti coloro che lamentano l'assenza di una norma esplicita sugli stati di emergenza».

salute, anziché allo strumentario normativo corredo del sistema di protezione civile, con un macroscopico allontanamento dal modello di gestione fondato sulle fonti «ordinarie»⁹.

Nondimeno, come opportunamente osservato, in un tale quadro d'insieme il vero baricentro della riflessione deve rinvenirsi non già in una pretesa rottura

⁹ Già nel 2018 la dottrina rilevava come «le diverse esperienze hanno dimostrato la scarsa efficacia del sistema normativo che tende, attraverso una iperproduzione normativa, che tra l'altro spesso si discosta dai “tradizionali” circuiti decisionali (e dunque dalle loro garanzie) di produzione del diritto, a regolare, ad affrontare le conseguenze riconducibili al verificarsi di un evento eccezionale prevalentemente attraverso degli strumenti *extra ordinem*. Una inefficacia che manifesta lo scollamento tra sistema giuridico e i correlati sistemi sociale e naturale destinatari delle sue regole. L'analisi del dato reale, infatti, palesa l'irrazionalità del sistema, si pensi alle oltre settanta ordinanze di necessità ed urgenza emanate dal Commissario per la ricostruzione nel caso del sisma aquilano, cui si sono aggiunte le innumerevoli OPCM e le altre ordinanze della Protezione civile, affastellate per la gestione dell'emergenza – un'emergenza che tra l'altro non è mai cessata “in fatto” ma solo per espressa previsione normativa». Il riferimento è a L. GIANI, *Dalla cultura dell'emergenza alla cultura del rischio: potere pubblico e gestione delle emergenze*, cit., 18. Con particolare riferimento al c.d. modello Covid-19, tra gli altri, P.M. VIPIANA, *Approccio precauzionale, responsabilità, posizione dei tecnici e burocrazia difensiva nella gestione dei rischi naturali*, cit., 353, la quale osserva: «dapprima il decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6; successivamente, a partire dal successivo decreto-legge n. 19 del 2020, la sequenza logico-giuridica costituita da atti-fonte preordinati a fronteggiare la pandemia, ossia a monte decretazione d'urgenza, introduttiva di norme primarie, poi convertite in legge dal Parlamento con leggi di conversione, attributive, a valle, all'esecutivo, di un potere normativo di livello secondario e di provvedimento generale, modellato sull'esempio delle ordinanze emergenziali di protezione civile sotto il profilo della temporaneità, della eccezionalità e del presupposto dello stato di emergenza dichiarato con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, ai sensi dell'art. 24 del codice della protezione civile di cui al d.lgs. n. 1 del 2018. Anche queste due sequenze sono state ritenute conformi all'ordinamento giuridico: cfr. il parere del Cons. Stato, Sez. I, 13 maggio 2021, n. 850/2021 – il quale, a sua volta, richiama la sentenza della Corte costituzionale 12 marzo 2021, n. 37 – secondo cui la disciplina di competenze e procedure previste dal codice della protezione civile (d.lgs. n. 1 del 2018) e dalla legge n. 833 del 1978, sono senz'altro derogabili con atto successivo avente pari forza e valore di legge». Ricorda N. VICECONTE, *La gestione della pandemia di Covid-19 nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., 12, come «il progressivo diffondersi del SARS-CoV-2 sul territorio nazionale, nella specie in talune zone del Nord Italia, tuttavia, ha portato il legislatore a ricorrere a uno schema normativo ulteriore rispetto a quello previsto dalla legislazione allora vigente». Ancora, in dottrina, con particolare riferimento al profilo sistematico circa il c.d. modello Covid-19 scaturito dalla legislazione pandemica, oltre ai contributi già richiamati, M. BELLETTI, *La «confusione» nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 2020, 3, 174 ss.; R. ROMBOLI, *L'incidenza della pandemia da coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, cit., 3, 512 ss.; F. BILANCIA, *Le conseguenze giuridico istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in *Diritto pubblico*, 2020, 2, 2, 333 ss.; F. SORRENTINO, *A proposito dell'emergenza coronavirus*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Consulta Online*, 9 luglio 2020, 1 ss.; S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, 2020, 2, 531 ss.; G. BRUNELLI, *Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di Emergenza sanitaria*, in *Riv. AIC*, 1/2021, p. 384 ss.; L. CATELLI, *Una fonte anomala. Contributo allo studio dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri*, Napoli, 2021, 98 ss.

dell'ordine costituzionale, in un'asserita violazione della gerarchia delle fonti, ovvero in una lamentata eccessiva compressione delle libertà fondamentali, quanto piuttosto in un'attenta valutazione del grado di efficienza dimostrato dallo schema emergenziale *ad hoc* cui si è scelto di fare ricorso¹⁰.

Che la pandemia abbia visto una vera e propria «fuga» dal modello di gestione delle emergenze secondo il meccanismo tradizionale di protezione civile – a torto o a ragione per una ritenuta incapacità del Codice ad affrontare la gravità degli eventi – è evidente¹¹.

¹⁰ Cfr. A. CONZUTTI, *Quandoque bonus dormitat codex? La strana «quiescenza» del consolidato sistema di protezione civile*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2021, 393 ss.

¹¹ Cfr. A. SAIITA, *Il codice della protezione civile e l'emergenza pandemica anche alla luce di C. Cost. n. 198 del 2021*, cit., 841, che parla di «un fatto oggettivamente constatabile – e per alcuni versi paradossale – cioè che, in occasione del deflagrare dell'emergenza sanitaria da SARS-CoV-2, ossia della prima vera emergenza nazionale verificatasi nel dopoguerra, il codice della protezione civile non abbia saputo offrire strumenti adeguati sotto il profilo politico-costituzionale per affrontare efficacemente l'emergenza tanto da portare le istituzioni ad approntare in tempi rapidissimi una filiera normativa inedita e parallela a quella disegnata dal d.lgs. n. 1 del 2018». L'Autore citato, prende le mosse dalla proclamazione dello stato di emergenza nazionale deliberata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 31 gennaio 2020 – all'indomani della drammatica dichiarazione del Direttore dell'Organizzazione Mondiale della Sanità con la quale fu accertata la dimensione internazionale dell'epidemia – ai sensi degli artt. 7, comma 1, lett. c), e 24, comma 1, del codice della protezione civile concludendo la ricostruzione osservando tuttavia come mentre prendeva rapidamente corpo l'inedito micro-sistema normativo dell'emergenza pandemica, «il Capo del Dipartimento di protezione civile ha continuato ad emanare le proprie ordinanze, ma si è trattato di provvedimenti, per quanto importanti, di natura marcatamente tecnica ed esecutiva-attuativa perché le misure più incisive sono state certamente quelle adottate dal Presidente del Consiglio dei Ministri (e da altri ministri, a cominciare da quello della Salute il quale poteva intervenire anche a norma dell'art. 32, della l. n. 833 del 1978, nonché, con non pochi momenti di confusione e sovrapposizione di ruoli, dai presidenti delle regioni e dai sindaci). In sostanza, nella gestione della crisi il ruolo delle ordinanze di protezione civile *ex art. 25* del codice è stato marginale rispetto ai provvedimenti direttamente posti in campo dal Governo quali i decreti legge e i decreti del Presidente del Consiglio, previsti dai primi come disposizioni esecutivo-attuative». Come noto la dottrina si è diffusamente interrogata circa i possibili collegamenti tra i due diversi modelli. Come rileva ancora A. SAIITA, *Il codice della protezione civile e l'emergenza pandemica anche alla luce di C. Cost. n. 198 del 2021*, cit., 845, se nelle prime settimane di emergenza è stata autorevolmente sostenuta la tesi secondo cui la legittimazione dei d.p.c.m. si desumerebbe non «solo dal codice, bensì dal combinato disposto delle norme generali del codice e da quelle speciali dei decreti-legge succedutisi in questo periodo, cui i decreti del Presidente del Consiglio danno attuazione» riferendosi alle tesi di M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, cit., 121 ss. e di B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, 6, 2020, 7 ss., ad un più distanziato esame lo schema non è apparso sostenibile per molteplici ragioni: «la Corte costituzionale con la sentenza n. 198 del 2021 ha espressamente confermato questa ricostruzione notando come, trattandosi di “atti a contenuto tipizzato”, le misure attuative del d.l. n. 19 del 2020 si distaccano concettualmente dal modello delle ordinanze contingibili e urgenti, che viceversa rappresentano il paradigma delle ordinanze necessitate (a contenuto libero), seguito dal codice della protezione civile, pertanto, malgrado il punto di intersezione rappresentato dalla dichiarazione dello stato di emergenza, le misure attuative del d.l. n. 19 del 2020 non coincidono, infatti, con le ordinanze di protezione civile, l'emanazione delle

La vicenda sottende molteplici e diversi profili, anche di natura interdisciplinare, che in questa sede non possono essere neppure abbozzati, non solo e non soltanto per l'autorevolezza dei contributi finora svolti in dottrina¹², ma anche in considerazione della cura e dell'approfondimento degli orientamenti giurisprudenziali *medio tempore* resi dalle Corti ai vari livelli, ivi compreso quello costituzionale¹³. Si è preferito piuttosto soffermarsi criticamente su taluni aspetti afferenti ai c.d. rami bassi dell'ordinamento, cercando di indagare come un siffatto «sistema», inseritosi e sviluppatosi all'interno dell'orbita amministrativa della Repubblica, talvolta in maniera armonica e coerente, talora meno (alla stregua di un vero e proprio corpo estraneo), possa essere (eventualmente) rimeditato, certamente anche alla luce della recente esperienza pandemica, nell'ottica di una funzione complessa e particolarissima – giacché interessata, come si avrà modo di vedere, sia all'emergenza, sia al rischio – sempre più allineata e plasmata ai valori espressi dalla Carta costituzionale.

L'attuale fase di ripresa e resilienza, con le sue riforme compulsate imposte dal PNRR, sembra rappresentare un'occasione a dir poco epocale per intervenire nei settori strategici dell'organizzazione dello Stato attraverso misure strutturali finalmente capaci di razionalizzare e semplificare un quadro normativo non più adeguato alla realtà dei fatti¹⁴.

In altri termini, si tratterebbe – *nuovamente*, ossia a valle dell'avvento del Codice del 2018 – «di ripensare il modello sino ad ora in uso secondo parametri che consentono di incamerare l'evento eccezionale all'interno dell'ordinaria gestione delle cose, ma non nella prospettiva utopica di evitare l'impossibile, ma solo al fine di ricondurre, per quanto possibile anche i profili di emergenza collegati al verificarsi di una fattispecie insolita in un contesto di ordinarietà, di procedure ordinarie in cui trovano comunque applicazione e garanzia quei valori che rappresentano la matrice su cui il sistema giuridico poggia e sulla quale si aggrega la stessa struttura sociale»¹⁵.

E in un tale quadro d'insieme è il potere di pianificazione e di programmazione, inteso nella sua classica accezione – ossia quel complesso di atti mediante i

quali compete pure al Presidente del Consiglio dei ministri, a norma degli artt. 5 e 25 del d.lgs. n. 1 del 2018».

¹² Si veda *supra*, nota n. 6.

¹³ Circa la giurisprudenza costituzionale, N. VICECONTE, *La gestione della pandemia di Covid-19 nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., *passim*. Con particolare riferimento alla giurisprudenza amministrativa, G. VESPERINI, *La giurisprudenza amministrativa e la pandemia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, n. 3, 294; M. TIMO, *Il Consiglio di Stato appura la legittimità del DPCM quale strumento di regolazione del fenomeno pandemico*, in *Giurispr. ital., Corti supreme e salute*, 2021, 3, 493 ss.

¹⁴ A titolo meramente esemplificativo si pensi al c.d. rischio idrogeologico e alla disciplina posta dal PNRR per cui si rinvia al paragrafo n. 13 del Capitolo II.

¹⁵ L. GIANI, *Dalla cultura dell'emergenza alla cultura del rischio: potere pubblico e gestione delle emergenze*, cit., 18.

quali l'Amministrazione, previa valutazione di una situazione nella sua globalità, individua le misure coordinate (modalità di azione dei soggetti, anche privati coinvolti, risorse destinate a tali interventi, tempi per la realizzazione degli stessi e così via) per intervenire in un dato settore¹⁶ – a rappresentare un filone di indagine particolarmente meritevole di approfondimento al fine di cogliere (e, forse, sollecitare) i profili evolutivi del sistema, anche e soprattutto alla luce dello studio di quella disciplina giuridica che oggi viene pressoché unanimemente definita come governo del territorio¹⁷.

Se da un lato, infatti, la pianificazione di protezione civile si è progressivamente articolata ed affinata, assumendo di fatto un ruolo strategico nelle moderne politiche emergenziali¹⁸ e andando lentamente ma, inesorabilmente, ad intaccare e a dequotare – perlomeno nei desiderata del legislatore – lo spazio d'azione tradizionalmente prerogativa esclusiva del potere d'ordinanza¹⁹, da un altro lato è il territorio a rappresentare l'elemento posto in termini di relazione diretta ed immediata con la tutela della vita, dell'integrità fisica, dei beni, degli

¹⁶ Cfr. E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2022, XXIV edizione, 342. Più in generale, come ricorda F. DE LEONARDIS, *Tra precauzione, prevenzione e programmazione*, in G. GIANI-M. D'ORSOGNA-A. POLICE, *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio*, cit., 49 ss., il concetto di programmazione rappresenta un concetto classico del diritto amministrativo su cui si sono versati i famosi fiumi di inchiostro. Tra gli altri, si vedano L. MAZZAROLLI, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Padova 1962; G. CORSO, *Procedimenti di programmazione e comparazione di interessi*, Varenna, 1991; A. POLICE, *Predeterminazione delle decisioni amministrative*, Napoli, 1997; M. RAMAJOLI, *La regolazione amministrativa dell'economia e la pianificazione economica nell'interpretazione dell'art. 41 Cost.*, in *Dir. amm.*, 2008, 121 ss.

¹⁷ Circa la nozione di governo del territorio siccome ricostruita dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale si veda M. PALMA, *Valutazione del rischio e governo del territorio*, in L. GIANI-M. D'ORSOGNA-A. POLICE, (a cura di), *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio*, cit., 207 ss. Tra gli altri, l'Autore citato richiama S. AMOROSINO, *Il governo del territorio tra Stato regioni ed enti locali*, in *Riv. giur. edil.*, 2003, 83 ss. secondo il quale «il carattere dinamico, aggregativo, aperto, del governo del territorio gli consente di assorbire molto meglio dei tradizionali modelli, gerarchici e per separazione delle competenze, un elemento strutturale essenziale della gestione del territorio: la ineliminabile compresenza di interessi di tipo e livello diverso, riferibili a molteplici centri di imputazione, che «insistono» su un medesimo ambito o sistema territoriale».

¹⁸ Parla espressamente di «centralità dei procedimenti pianificatori per le funzioni di protezione civile», U. ALLEGRETTI, *Il Codice della protezione civile (d.lg. 2 gennaio 2018, n. 1)*, cit., 3, il quale, alla luce del quadro delineato dal Codice del 2018, rileva come tutte le attività di protezione civile si traducono tutte in azioni concrete: azioni di studio, di ricerca, operazioni materiali varie e delicate che trovano guida in una tipica categoria amministrativa e pratica che è la pianificazione. Osserva, altresì, come il codice contenga la parola e l'idea di piano e di pianificazione un numero altissimo di volte e che tutti i soggetti implicati nell'organizzazione della protezione civile sono chiamati a compiti collaborativi nelle procedure di pianificazione. Nella pianificazione – conclude l'Autore richiamato – «hanno a loro volta un ruolo centrale la parola e l'idea di scenario usate infatti dal codice, in particolare, per rendere necessaria l'elaborazione di scenari di rischio ai fini della prevenzione (art. 8.1, lett. d) e dell'allertamento (art. 17.1)».

¹⁹ Sul potere d'ordinanza si veda, *supra*, la nota n. 4.

insediamenti, degli animali e dell'ambiente, ossia con quei «valori» e con quei «beni» che il legislatore ritiene di porre al centro del sistema di protezione delineato nel 1992 e poi confermato nel Codice del 2018²⁰.

Detto in altri termini, non si può parlare realmente ed approfonditamente di «protezione civile» senza parlare di «territorio» e viceversa, ponendosi fisiologicamente ed intimamente l'una in funzione dell'altro, caratterizzandosi la materia che qui occupa per una spiccata «trasversalità» e «poliedricità» di fondo, dovute alla sua essenziale ed originaria funzione di coordinamento²¹.

Certamente, nell'ambito del variegato novero delle possibili «emergenze» e, prima ancora, dei possibili «rischi», vi sono alcune fattispecie che presentano un carattere ed una vocazione, per così dire, territoriale più forte di altre: si pensi alle calamità naturali per disastri ambientali ovvero agli incidenti negli impianti industriali rispetto agli eventi bellici, terroristici o pandemici.

²⁰ Cfr. art. 1, comma 1, del d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1. Magistrali sul punto le riflessioni di U. ALLEGRETTI, *Il Codice della Protezione Civile (d.lg. 2 gennaio 2018, n. 1)*, cit., 3, «le finalità di protezione civile (art. 1) sono le stesse della legislazione precedente, arricchite non tutte esplicitamente con qualche ulteriore specificazione scaturite dall'esperienza. Esse sono costituite dalla tutela della vita, dell'integrità fisica, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente, degli animali e, si potrebbe aggiungere, della flora, dei boschi, dell'assetto fisico del territorio, per esempio pregiudicato dalle frane, dall'erosione e dalle esondazioni dei fiumi. Si pensi all'importanza che la conservazione in vita di questi elementi della natura ha rivelato per il benessere delle zone agricole e di allevamento dell'Italia centrale colpita dai terremoti del 2016-2017, o a quella dei boschi delle zone in frana o fluviali, e riflettere non solo sui valori compromessi di molti beni materiali, ma anche sui valori morali, storici e sociali di interi territori di cui la società viene, anche attraverso lo spopolamento, privata. In questo senso può valere la latina triade vitruviana, enunciata per l'architettura ma non abusivamente estensibile all'ambiente complessivo (si pensi al valore grandissimo di parti anche meno note delle regioni appenniniche) in cui l'uomo vive: *firmitas, utilitas, venustas*. Ciò permette di considerare questa triade come una prima basilare formula a cui dovrebbe ispirarsi la funzione di tutti coloro (istituzioni e società) che intervengono sul territorio. Infatti, sebbene la *firmitas* (stabilità) del territorio, degli edifici, dei manufatti, delle infrastrutture e dei servizi (*facilities*, per usare la sintetica parola inglese) rappresenti di fronte a ogni calamità la finalità primaria dell'attività di difesa, è evidente che l'*utilitas*, intesa come razionalità pratica, che comprende, oltre alla funzionalità e l'efficienza dell'intero sistema, anche la tutela della continuità del lavoro e della produzione o la predisposizione di nuove attività produttive, sia altrettanto essenziale. Per quanto meno considerata, ugualmente vitale e filosoficamente giustificabile dovrebbe essere anche la *venustas*, cioè il rispetto del bello, inteso nel senso più generale della gradevolezza dell'ambiente, dell'architettura e dei modi di vita, che, specialmente nel modello italiano, è realmente fondamentale, date le caratteristiche della nostra storia e della nostra cultura».

²¹ Come ricorda F. DI LASCIO, *La protezione civile nella legislazione successiva alla riforma del Titolo V*, cit., 2, l'orientamento della trasversalità è stato sostenuto anche dalla giurisprudenza costituzionale più risalente con riferimento alla l. n. 225/92: «in particolare, la Corte ha sostenuto che la protezione civile non è una materia riservata allo Stato, ma consiste in un complesso di compiti ed attività che, per tutelare dagli eventi calamitosi i beni fondamentali degli individui e della collettività, coinvolgono l'intero arco di azione delle amministrazioni statali, regionali e degli enti locali presenti sul territorio. È in tale ottica che il legislatore non ha accentrato competenze e poteri, né li ha organizzati secondo schemi di dipendenza gerarchico-funzionale, dando rilievo, per contro, alla funzione di coordinamento dei numerosi organismi interessati alle attività di protezione civile».

Ebbene, se come acutamente osservato, è pur vero che per tutte le varie tipologie di *emergenza* possono comunque rinvenirsi alcuni aspetti comuni²², il presente studio si concentrerà principalmente e preferibilmente sui profili attinenti alla previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi che attanagliano il territorio, giacché se sul c.d. diritto amministrativo dell'emergenza classicamente inteso i contributi della dottrina sono a dir poco alluvionali, essendo ormai stato scritto tutto ed il contrario di tutto, meno indagata risulta l'attività programmatica, soprattutto in relazione all'uso del suolo e, quindi, il rapporto tra pianificazione di protezione civile e pianificazione territoriale, vero e proprio nervo scoperto del sistema.

La fase della pianificazione/prevenzione deve naturalmente coordinarsi con la prevenzione generale, coinvolgendo in modo diretto o indiretto numerose amministrazioni. A ben vedere, tutte le amministrazioni che hanno competenze in grado di riverberare effetti sul territorio dovrebbero agire nel senso di evitare qualsiasi situazione di rischio, essendo questo il loro interesse pubblico primario.

Come è stato acutamente osservato in dottrina, l'azione pianificatoria delle amministrazioni comunali costituisce parte integrante dell'attività di prevenzione, e senza il loro apporto qualsiasi tipo di previsione svolta a livello centrale rischierebbe di restare assolutamente incompleta²³. La fase della prevenzione, peraltro, svolgendosi in un contesto di normalità, a differenza della fase di gestione dell'emergenza, non richiede uno stravolgimento delle competenze. Dunque, la prevenzione assume un ruolo fondamentale nel limitare i danni o addirittura nell'evitare l'emergenza²⁴.

Tuttavia, in un tale contesto, troppo spesso la programmazione «ordinaria» e quella «emergenziale» rappresentano entità non solo scarsamente coordinate quanto piuttosto totalmente scollate, destinate faticosamente a raccordarsi tra loro in modo travagliato perlopiù nella fase *post-emergenziale*. Se, in generale, il legislatore ha configurato una sorta di «onere di coordinamento» per il pianificatore territoriale, prevedendo espressamente nell'ambito della disciplina della pianificazione di protezione civile che «i piani e i programmi di gestione e tutela e risanamento del territorio e gli altri ambiti di pianificazione strategica territoriale devono essere coordinati con i piani di protezione civile al fine di assicurarne la coerenza con gli scenari di rischio e le strategie operative ivi contenuti»²⁵, solo in

²² Il riferimento è a S. CIMINI, *I soggetti del sistema: intreccio di competenze e regolazione delle emergenze*, in L. GIANI-M. D'ORSOGNA-A. POLICE (a cura di), *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio*, cit., 99 ss.

²³ Così F. DE LEONARDIS, *Coordinamento e sussidiarietà per l'amministrazione dell'emergenza*, in *Foro amm. CDS*, 4, 2005, 3118 ss.

²⁴ Per questa ricostruzione, S. CIMINI, *I soggetti del sistema: intreccio di competenze e regolazione delle emergenze*, cit., 117.

²⁵ Si veda l'art. 18, comma 3, del d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1.

tempi molto recenti una coscienza inclusiva universalmente orientata tra piani di diversa matrice sembra essersi faticosamente affermata.

Invero, a mente del Codice, nell'ambito delle attività di previsione e di prevenzione del rischio e, più in particolare, di quelle attività che lo stesso legislatore qualifica come prevenzione strutturale e non strutturale, i punti di contatto e reciproca contaminazione tra i distinti livelli non sembrerebbero difettare.

L'art. 2 riconduce tra le attività di prevenzione non strutturale le «attività volte ad assicurare il raccordo tra la pianificazione di protezione civile e la pianificazione territoriale e le procedure amministrative di gestione del territorio per gli aspetti di competenza delle diverse componenti». Similmente, il medesimo articolo declina tra le attività di prevenzione strutturale una nutrita platea di funzioni che spaziano dalla «partecipazione all'elaborazione delle linee di indirizzo nazionali e regionali per la definizione delle politiche di prevenzione strutturale dei rischi naturali o derivanti dalle attività dell'uomo e per la loro attuazione» alla «partecipazione alla programmazione degli interventi finalizzati alla mitigazione dei rischi naturali o derivanti dall'attività dell'uomo e alla relativa attuazione», dalla «esecuzione di interventi strutturali di mitigazione del rischio in occasione di eventi calamitosi, in coerenza con gli strumenti di programmazione e pianificazione esistenti» alle «azioni integrate per finalità di protezione civile»²⁶.

Ma se la lettera codicistica sembra particolarmente attenta nel cercare di eliminare ogni possibile rischio di cesura e frattura tra la pianificazione di protezione civile e gli altri strumenti di programmazione e pianificazione generalmente considerati, siano essi di matrice territoriale o ambientale, la realtà dei fatti sconta una grave inidoneità – se non, addirittura, incapacità – nelle forme di collegamento e coordinamento sinora sperimentate.

Il tema del «dialogo» tra i diversi livelli di pianificazione dell'ordinamento, che già ordinariamente rappresenta profili di composizione tutt'altro che semplici, se calato in una dimensione emergenziale, assume caratteri davvero complessi che, alla prova dei fatti, finisce per rilevare la necessità ormai improcrastinabile di pervenire a nuove e diverse soluzioni.

Occorre peraltro considerare – e non è certo un fatto di secondaria rilevanza – che solo con l'avvento della direttiva del 30 aprile 2021, recante «Indirizzi di predisposizione dei piani di protezione civile» e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 160 del 6 luglio 2021, il quadro normativo di riferimento sulla c.d. pianificazione di protezione civile risulta compiutamente delineato, avendo finalmente la Presidenza del Consiglio dei ministri, emanato ai sensi del combinato disposto dall'art. 15 e dall'art. 18, comma 4, del Codice, «le modalità di organizzazione e svolgimento dell'attività di pianificazione di protezione civile e del relativo monitoraggio, aggiornamento e valutazione» al fine di «garantire un qua-

²⁶ Cfr. art. 2, comma 5, lett. a)-d), del d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 2.

dro coordinato in tutto il territorio nazionale e l'integrazione tra i sistemi di protezione civile dei diversi territori, nel rispetto dell'autonomia organizzativa delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano»²⁷.

Viene così finalmente a delinarsi, in tutte le sue diverse sfaccettature, lo strumento principe della programmazione e della pianificazione della protezione civile destinato naturalmente, per la sua funzione e la sua dimensione preventiva, ad assumere un ruolo centrale e strategico nel sistema regolatorio e programmatico emergenziale nazionale.

Il tema intercuta inevitabilmente questioni afferenti alla pianificazione del territorio a tutto tondo, ossia l'urbanistica, l'edilizia, l'ambiente, il paesaggio nelle loro diverse declinazioni quali, a titolo meramente esemplificativo, l'uso del suolo, il dissesto idrogeologico, gli eventi sismici, gli incendi boschivi, e via discorrendo, assumendo dimensioni e rilievi a dir poco trasversali e, talora, financo incrociati.

Basti prendere le mosse dalla definizione legislativa – essa stessa gravida di spunti di riflessione per uno studioso dell'orditura dello Stato – per avvedersi, senza particolari difficoltà, di come la materia sia destinata ad essere indissolubilmente legata nella sua dimensione giuridica, oltre che al diritto costituzionale, al diritto civile, al diritto penale, alla scienza che studia la pubblica amministrazione, integrando il servizio nazionale della protezione civile, definito di pubblica utilità, un «sistema che esercita la funzione (...) costituita dall'insieme delle competenze e delle attività volte a tutelare la vita, l'integrità fisica, i beni, gli insediamenti, gli animali e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo»²⁸. E già il fatto che il legislatore abbia parlato di «sistema» non sembra certo di secondaria importanza, con un effetto chiaramente evocativo di una tipicità e di una specialità particolarmente marcata rispetto all'Amministrazione pubblica tradizionalmente intesa²⁹.

Anche solo all'esito di una fugace disamina della normativa di riferimento emerge dunque plasticamente un microcosmo (amministrativo), centro di allocazione di competenze e titolare di attività, deputato ad una funzione di protezione – espressamente qualificata dal legislatore in termini di pubblica utilità – dell'Uomo e dell'Ambiente rispettivamente intesi in una accezione (reciprocamente) estensiva.

Come acutamente osservato, con la l. 24 febbraio 1992, n. 225 prima, ed il

²⁷ Cfr. art. 15 e 18 del d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 2, per cui si rinvia al Capitolo II.

²⁸ Cfr. art. 1 rubricato «Definizione e finalità del Servizio nazionale della protezione civile», comma 1, del Codice.

²⁹ Si esprime in termini di «organizzazione diffusa» costituita da tante periferie in funzione non del centro ma a servizio della collettività, S. CASSESE, *Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, cit., 380.

d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1, dopo, il legislatore ha completato il disegno di una generale disciplina del fenomeno emergenziale tanto sotto il profilo statico (di individuazione, nonché coordinamento delle varie strutture componenti il servizio nazionale di protezione civile) quanto dinamico (di concreta gestione delle situazioni di rischio), cristallizzando così un solido paradigma legislativo di cui l'Esecutivo ben disponeva al momento del «paziente 0 e del giorno 1 di quella che sarebbe diventata la pandemia da Covid-19»³⁰.

Interrogandosi sui fatti pandemici degli anni 2020/2021 e sulla *mortificazione* del servizio di matrice codicistica che tali fatti hanno determinato con un modello di protezione sostanzialmente quiescente e dormiente³¹, Franco Gabrielli al termine del suo celebre saggio sul futuro stesso della protezione civile, dato alle stampe nel decennale del disastro della nave Concordia del 13 gennaio 2012, sottolinea assai lucidamente «la necessità di ripensare il sistema senza inventarsene uno nuovo, ma più semplicemente invigorendo quello originario al netto delle incrostazioni che lo hanno in alcune circostanze condizionato e financo snaturato»³².

Secondo Gabrielli, occorre ripartire dalla sua natura di funzione, «che trova la sua concreta attuazione nelle attività delle singole amministrazioni che si fanno interpreti ai vari livelli delle esigenze dei problemi che il mondo dei rischi ci pone innanzi: non attraverso la sistematica ricerca della riaffermazione delle proprie competenze, spesso solo formali, il cui il “fatto salvo” diventa una locuzione con cui si certifica la propria esistenza in vita a scapito del servizio che deve essere assicurato alla comunità – la cui sicurezza, sia essa *security* o *safety*, ci è stata affidata – ma esercitando fino in fondo, con coraggioso disinteresse, quelle attribuzioni che la legge ci assegna»³³.

Ripartire dalla necessità, conclude l'Autore citato, «di un confronto continuo, faticoso, ma sempre teso al raggiungimento di un obiettivo condiviso e, laddove non raggiungibile, sorretto da una assunzione di responsabilità al più alto livello. La gestione delle emergenze è anche questo, ascoltare tutti e, a un

³⁰ Cfr. A. CONZUTTI, *Quandoque bonus dormitat codex? La strana «quiescenza» del consolidato sistema di protezione civile*, cit., 396. Il duplice profilo statico e dinamico sotteso al composito disegno apprestato dal legislatore nel testo unico viene rimarcato anche da G.P. DOLSO, *Coronavirus: nota sulla dichiarazione dello stato di emergenza per rischio sanitario*, in *AmbienteDiritto.it*, 1, 2020, 16, il quale conclude che «tutto questo impianto, forse soprattutto sotto un profilo dinamico, non ha retto alla prova della situazione di emergenza in atto». Sul punto, si vedano anche le lucide considerazioni sviluppate da M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, cit., 109.

³¹ Parla di quiescenza A. CONZUTTI, *Quandoque bonus dormitat codex? La strana «quiescenza» del consolidato sistema di protezione civile*, cit., *passim*.

³² F. GABRIELLI, *Naufragi e nuovi approdi. Dal disastro della nave concordia al futuro della protezione civile*, Milano, 2022, 167.

³³ F. GABRIELLI, *Naufragi e nuovi approdi. Dal disastro della nave concordia al futuro della protezione civile*, cit., 167.

certo punto, assumere decisioni che non necessariamente potranno essere ripartite sul versante delle altrui responsabilità»³⁴.

Dalle considerazioni testé richiamate emerge chiaramente tutta la complessità della materia che qui occupa, materia che in tempo pandemico è stata fortemente, se non addirittura esclusivamente, caratterizzata e monopolizzata da un continuo e costante dibattito sulle fonti, con una dottrina pressoché focalizzata a schierarsi secondo una rigida logica binaria del *favore/contro* un sistema di *governance* alternativo dell'emergenza.

Ciò premesso, proposito del presente scritto sarà quello, *de iure condito* e *de iure condendo*, di interrogarsi nell'ottica dell'esercizio di una funzione amministrativa fondamentale, quindi, riservando particolare attenzione all'organizzazione amministrativa e all'esercizio dei poteri della pubblica amministrazione ossia, in altre parole, ai c.d. rami bassi dell'ordinamento, circa un possibile «ritorno al Codice»³⁵ che consenta, anche – ed, eventualmente (!) – attraverso una riforma più o meno radicale del paradigma normativo, di consegnare definitivamente alla storia vicende di autentica schizofrenia normativa ed amministrativa di cui la recente stagione pandemica sembra essersi caratterizzata.

In disparte giudizi di valore più o meno opinabili circa il modello «alternativo» di gestione dell'emergenza Covid-19 scelto dal Governo, è certamente un fatto che la sua applicazione abbia sollevato problemi di coordinamento istituzionale a dir poco evidenti, con un rapporto tra Stato centrale e Territorio spiccatamente conflittuale, alla continua ricerca di un equilibrio e di un riparto di competenza sul «chi debba fare cosa» talora impossibile. Parimenti un fatto è che il Piano nazionale di preparazione e risposta ad una pandemia influenzale del Ministero della salute risaliva al 2006, con piani pandemici regionali assolutamente inidonei alla gestione del fenomeno³⁶.

³⁴F. GABRIELLI, *Naufrazi e nuovi approdi. Dal disastro della nave concordia al futuro della protezione civile*, cit., 167.

³⁵Ovviamente il riferimento è al celebre scritto di SIDNEY SONNINO, *Torniamo allo Statuto*, pubblicato il 1 gennaio 1897 nella rivista *Nuova Antologia*.

³⁶Nel 2019 esisteva una bozza di piano pandemico sottoposta al vaglio di rappresentanti regionali ed istituzionali, nonché delle società scientifiche di settore. Secondo il piano in allora vigente, paragrafo n. 6 rubricato «Obiettivi»: «l'obiettivo del Piano è rafforzare la preparazione alla pandemia a livello nazionale e locale, in modo da: 1. Identificare, confermare e descrivere rapidamente casi di influenza causati da nuovi sottotipi virali, in modo da riconoscere tempestivamente l'inizio della pandemia. 2. Minimizzare il rischio di trasmissione e limitare la morbosità e la mortalità dovute alla pandemia. 3. Ridurre l'impatto della pandemia sui servizi sanitari e sociali ed assicurare il mantenimento dei servizi essenziali. 4. Assicurare una adeguata formazione del personale coinvolto nella risposta alla pandemia. 5. Garantire informazioni aggiornate e tempestive per i decisori, gli operatori sanitari, i media ed il pubblico. 6. Monitorare l'efficienza degli interventi». Secondo il paragrafo 8.2 rubricato «Attività di gestione e coordinamento nel caso in cui venga dichiarato lo stato di emergenza – Normativa di riferimento»: «la normativa applicabile per assicu-

Ebbene, già solo questi due elementi sembrano evidenziale l'opportunità, se non la necessità, di mettere da parte logiche formali incentrate troppo spesso sull'etichetta dello strumentario utilizzato dall'ordinamento valorizzando piuttosto – e, finalmente – la potestà di pianificazione e programmazione dei fenomeni emergenziali, intesa delle sue diverse declinazioni, autentica chiave di volta del problema giacché strumento fondamentale e prezioso per una (ri)conduzione del rischio «a sistema».

Come si avrà modo di sviluppare nel corso dello studio, se il passato e, forse, il presente della funzione di protezione civile è tipicamente espressione del potere d'ordinanza, il futuro sarà inevitabilmente del potere di pianificazione e programmazione, l'unico realmente in grado di permettere al sistema di raccogliere e vincere le importati sfide della complessità che si profilano all'orizzonte della c.d. società del rischio, continuamente alle prese con fattispecie eccezionali ed insolite, siano esse legate a fenomeni pandemici e/o comunque di natura sanitaria, al cambiamento climatico, alle attività umane, etc.

2. *Potere pubblico e gestione delle emergenze. Alcune «minime» coordinate di massima*

Formalmente – e, tradizionalmente – la c.d. «amministrazione dell'emergenza» indica una specifica branca dell'ordinamento di carattere interdisciplinare (segnatamente di diritto penale e della sicurezza pubblica) e di valenza meta-giuridica (sotto il profilo politico, economico e sociale): «per amministrazione emergenziale si intende quel fenomeno – rigorosamente disciplinato *ex lege* – che ricorre allorquando determinati organi amministrativi siano destinati, in via del tutto eccezionale, a supplire all'ordinaria azione amministrativa in costanza di eventi eccezionali o di gravità tale da impedire temporaneamente il normale svolgimento delle attività amministrative; poiché l'eccezionalità o l'estrema gravità degli eventi impedisce agli ordinari apparati amministrativi di svolgere le proprie funzioni, il loro esercizio viene temporaneamente sospeso e affidato agli organi di gestione dell'emergenza, ma solo nei limiti del ristretto arco temporale necessario per fronteggiare la situazione di crisi»³⁷.

In tale ottica l'ordinamento appronta un apposito *corpus* normativo – donde

rare il coordinamento degli interventi necessari a fronteggiare e superare la fase emergenziale è costituita da: la l. n. 225/92, il d.l. n. 343/2001, convertito nella l. n. 401/2001, il d.l. n. 245/2002, convertito nella l. n. 286/2002, il d.l. n. 90/2005, convertito nella l. n. 152/2005. Sulla base della citata legislazione le funzioni di coordinamento spettano al Presidente del Consiglio dei ministri, che si avvale del dipartimento della protezione civile, che provvederà all'attivazione del servizio nazionale di protezione civile». Il documento è consultabile sul sito istituzionale del Ministero della salute.

³⁷ A. GIUFFRIDA, *Il servizio nazionale della protezione civile*, cit., 332.

l'espressione «diritto dell'emergenza» – finalizzato a fronteggiare le situazioni di crisi, conferendo alle autorità emergenziali tutti i necessari poteri di intervento contraddistinti dal carattere della temporaneità e che assai spesso si estrinsecano nell'adozione di ordinanze che operano in regime di deroga sulle competenze e sui limiti all'esercizio delle attività amministrative³⁸. Non si può peraltro sotta-cere come attenta dottrina segnali da tempo vere e proprie forme di «abuso dell'emergenza», ovvero di una persistente prassi delle amministrazioni pubbliche italiane di ricorrere alla emergenza (o allo stato di emergenza) come giustificazione per lo stato di eccezione e, quindi, per la deroga all'applicazione dei vincoli legislativi di ordine sostanziale e procedimentale all'esercizio della funzione amministrativa: «questo fenomeno, da lungo tempo lamentato dagli studiosi del diritto pubblico, si ripropone in termini così ampi da diventare una delle figure più sintomatiche di sviamento della (e dalla) funzione pubblica»³⁹.

Per evitare che circostanze non aventi i caratteri della reale emergenza, che solo potrebbero giustificare lo stato di eccezione, generino un uso sviato dei poteri (o di procedimenti) *extra ordinem*, l'Autore richiamato invita a distinguere tre situazioni di fatto diverse rispetto alle quali i poteri delle amministrazioni pubbliche (e anche quindi la straordinarietà di loro eventuali interventi) si posano o meno giustificare ossia quelle del rischio, dell'urgenza e dell'emergenza.

³⁸ Come autorevolmente ricordato da F. SCALIA, *Il potere amministrativo dell'emergenza*, cit., 8, «lo stato di emergenza è fenomeno contemplato e regolato dall'ordinamento; lo stato di eccezione, assumendo la necessità come fonte del diritto, è fenomeno estraneo all'ordinamento e ne determina la rottura, nel senso della schmittiana *Durchbrechung*». Sul tema, ancora, cfr. Cfr. M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Giurcost.org*, 2020.

³⁹ A. POLICE, *L'emergenza come figura sintomatica di sviamento dalla funzione pubblica*, in L. GIANI-M. D'ORSOGNA-A. POLICE (a cura di), *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio*, cit., 87 ss. Per una riflessione critica sul diritto «emergenziale», non di rado – secondo l'Autore – espressione di cattiva amministrazione pubblica, si veda altresì A. GIUFFRIDA, *Il «diritto» ad una buona amministrazione pubblica e profili sulla sua giustiziabilità*, Torino, 2012, 122 ss. Particolarmente interessanti le riflessioni di D. SORACE, *La buona amministrazione e la qualità della vita, nel 60° anniversario della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 2008, 2, 9, laddove parla di «un'amministrazione straordinaria che dovrebbe servire a garantire l'osservanza del principio del buon andamento, supplendo l'attività amministrativa ordinaria, quando questa non sia temporaneamente in grado di assicurare lo svolgimento della propria funzione per cause eccezionali». Senonché, prosegue l'Autore richiamato, «come è ben noto, in certe aree e per certi campi dell'attività amministrativa, l'amministrazione dell'emergenza ha avuto e in alcuni casi ha una estensione ed una durata tali da far divenire del tutto inadeguata la qualifica di amministrazione d'emergenza risultando ben più appropriata quella di amministrazione alternativa a quella ordinaria. Peraltro, si tratta di un'amministrazione che, non solo è autorizzata ad essere *legibus soluta* (cosa che può considerarsi ammissibile soltanto entro limiti, anche temporali, estremamente ristretti), ma, proprio con il suo perdurare nel tempo, dimostra di non rispettare neppure il principio del buon andamento e dunque di non essere neppure una buona amministrazione dell'emergenza (basti ricordare che lo stato di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti solidi in Campania fu dichiarato l'11 febbraio 1994 e avrebbe dovuto cessare il 30 aprile 1994, mentre ancora perdura)».

In tale ottica, solo evitando la sovrapposizione e la confusione di siffatti concetti si scongiurano situazioni in cui il mero rischio o la mera urgenza si «trasformino» in emergenza, secondo un *escamotage* cui è sottesa la più classica delle figure dell'eccesso di potere, quello per sviamento della causa tipica⁴⁰.

Tale precisazione, proprio nel caso della protezione civile, sembra assumere una portata a dir poco dirimente giacché il Codice, come già rilevato in sede introduttiva, è impostato proprio all'insegna di una *summa divisio* tra previsione, prevenzione e mitigazione del rischio, e gestione e superamento dell'emergenza, dimostrando una caratura ed una impostazione sistematica assolutamente illuminata.

Orbene, mutuando alcune lucidissime ricostruzioni, autentiche pietre miliari di ogni possibile ragionamento in materia, giova qui ricordare come sia la sola «imprevedibilità» (e comunque la improbabilità) del verificarsi di un determinato rischio a poter qualificare una situazione di fatto come emergenza, o meglio come emergenza che giustifica l'esercizio di poteri *extra ordinem*⁴¹.

In tale quadro d'insieme il discrimine tra urgenza ed emergenza è dato dal fatto che nelle situazioni di urgenza l'ordinamento dovrebbe approntare rimedi che, senza derogare ai cardini delle regole del procedimento e delle regole della giurisdizione, consentano una più rapida ed immediata tutela degli interessi pubblici. Viceversa, nella emergenza ci si trova in una situazione di fatto nella quale, per ragioni del tutto imprevedute ed imprevedibili, si rende ineludibile provvedere a determinati bisogni ed interessi collettivi o pubblici senza poter rispettare le ordinarie regole del procedimento (ed in deroga talvolta anche ai presupposti ed alle condizioni per l'esercizio del potere)⁴².

Nell'economia generale del presente studio giova parimenti immediatamente ricordare come, se è vero che nel perimetrare e arginare l'emergenza nella sfera del non prevedibile e del non prevenibile, i principi di precauzione e di prevenzione finiscono per assumere una portata particolarmente rilevante, è parimenti vero che anche il principio di responsabilità gioca un ruolo (altrettanto) rilevante nell'ambito di un paradigma che vede l'urgenza frutto di assenza o cattiva applicazione di siffatti principi. Come stato acutamente osservato, basti pensare ai

⁴⁰ Cfr. A. POLICE, *L'emergenza come figura sintomatica di sviamento dalla funzione pubblica*, cit., 90 ss. Sulla distinzione tra rischio, urgenza ed emergenza, A. BARONE, *Il diritto del rischio*, cit., *passim*. Si veda, inoltre, G. RAZZANO, *Il Codice di protezione civile e il suo decreto correttivo, fra emergenze e rientro nell'ordinario*, cit., 4, il quale osserva come anche con l'avvento del Codice «resta attuale la questione, già sollevata in riferimento alla legge n. 225/1992, relativa al dilagare e al protrarsi, lungo gli anni e con scarsi risultati, delle amministrazioni straordinarie e d'emergenza, per la gestione di problemi che, anziché essere effettivamente imprevedibili e di carattere emergenziale, sono piuttosto strutturali e dovuti all'incapacità dell'amministrazione ordinaria».

⁴¹ Cfr. A. POLICE, *L'emergenza come figura sintomatica di sviamento dalla funzione pubblica*, cit., 90 ss.

⁴² Cfr. A. POLICE, *L'emergenza come figura sintomatica di sviamento dalla funzione pubblica*, cit., 94.

sempre più rilevanti e numerosi casi in cui la c.d. *Maladministration* fa sì che una situazione di ordinaria (per quanto complessa) gestione si trasformi in una realtà *extra ordinem*, in una attività urgente, fino a che il grado di urgenza diventi tale da trasformarsi in emergenza⁴³.

Il ragionamento è tanto semplice nella sua essenzialità quanto raffinato e prezioso in un momento come quello attuale, di *post*-pandemia e cambiamento climatico, in cui la confusione del binomio urgenza-emergenza sembra caratterizzare non solo fattispecie complesse, ma anche quelle di amministrazione ordinaria vera e propria che, sulla scorta di una urgenza generata tanto dalla mancata applicazione dei principi di matrice comunitaria poc' anzi richiamati quanto dalla stessa assenza e/o cattiva applicazione del potere di pianificazione e programmazione dell'azione amministrativa, invocherebbero comunque un regime giuridico di carattere derogatorio.

Di qui la scelta di impostare il presente studio sulla protezione civile analizzando sia l'esercizio dei suoi poteri di natura pianificatoria e programmatoria – poteri solo recentemente valorizzati rispetto a quelli tradizionalmente legati alla gestione delle emergenze (ossia quelli di ordinanza) – sia, e soprattutto, il regime di responsabilità⁴⁴ che l'esercizio o il mancato esercizio di questi può innescare a seconda dei casi concreti, sforzandosi di vedere o, quantomeno, intravedere la linea di tendenza complessiva del sistema della gestione dell'emergenza proprio nella consapevolezza che negli ultimi trent'anni si è registrata una deriva dell'ordinamento verso lo stato di eccezione che ha prodotto un significativo *vulnus* alla effettività e pienezza del principio di legalità: «l'inerzia, i ritardi, lo stesso uso strumentale del contenzioso amministrativo, concorrono alla patologica generazione di un'urgenza che, nel suo perdurare ed aggravarsi, si trasforma in vera (o percepita) emergenza e viene assunta come giustificazione di forme e poteri di intervento pubblico *extra ordinem* o eccezionale, sottratto alla disciplina generale, alle ordinarie garanzie amministrative e giurisdizionali, e più in generale all'ordinario circuito dei controlli e delle responsabilità»⁴⁵.

⁴³ Cfr. A. POLICE, *L'emergenza come figura sintomatica di sviamento dalla funzione pubblica*, cit., 91. L'Autore cita, ad esempio, il caso della vicenda milanese di *Expo 2015* parlando di un «esempio sintomatico di una situazione in cui la scelta di realizzare l'evento straordinario in una città per altro piuttosto attrezzata dal punto di vista infrastrutturale era una situazione in cui sicuramente non vi era alcun profilo di rischio o alcun profilo di emergenza; vi era semplicemente la necessità di gestire correttamente un evento complesso». Sul tema, pressoché obbligato il richiamo di S. CASSESE, *Maladministration e rimedi*, in *Foro italiano*, 1992, V, 243 ss.

⁴⁴ In particolare, il riferimento è alla responsabilità amministrativa contabile, definita l'unico circuito di responsabilità azionabile su cui si scarica l'intera reazione dell'ordinamento sulla illiceità delle condotte, quando l'emergenza è oramai finita e non soccorrono più ragioni per giustificare ulteriori deroghe. Cfr. A. POLICE, *L'emergenza come figura sintomatica di sviamento dalla funzione pubblica*, cit. 94.

⁴⁵ Cfr. A. POLICE, *L'emergenza come figura sintomatica di sviamento dalla funzione pubblica*, cit. 93. Ricorda l'Autore come la preoccupazione evidenziata non è nuova nella riflessione dei cul-