

LA PROTEZIONE CIVILE DENTRO E FUORI L'EMERGENZA

ALESSANDRO CANDIDO

(Ricercatore *senior* di Istituzioni di diritto pubblico,
Università degli Studi di Milano Bicocca)

Data di pubblicazione: 11 aprile 2022

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo

ALESSANDRO CANDIDO*

La protezione civile dentro e fuori l'emergenza**

Abstract (It.): *a vent'anni dall'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Costituzione, il contributo si sofferma sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni in materia di "protezione civile", che da competenza concorrente si è progressivamente spostata sempre più verso il centro, specialmente nel periodo della pandemia. In questa materia dai confini sempre più sfumati e incerti, oggi le Regioni esercitano oramai delle potestà soltanto formalmente legislative, ma sostanzialmente amministrative.*

Abstract (En.): *twenty years after the reform of the Title V of the Constitution, this article examines the division of competences between State and Regions for "civil protection". Formally, this matter was a shared competence, but especially with pandemic it became totally under State jurisdiction. Today Regions have formally a legislative competence in this matter with permeable and uncertain boundaries, but essentially they exercise only administrative tasks.*

Parole chiave: *protezione civile, Titolo V della Costituzione, ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, pandemia.*

Key words: *civil protection, Title V of the Constitution, division of competences between State and Regions, pandemic.*

* Ricercatore *senior* di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Milano Bicocca.

** Il contributo costituisce la rielaborazione dell'intervento tenuto all'incontro "Il Titolo V vent'anni dopo. Speranze, disavventure e prospettive di una riforma" organizzato dal Gruppo San Martino, Palermo, 11-12 novembre 2021.

SOMMARIO: 1. «Qui non c'entra la politica, qui c'entra la solidarietà umana»: la protezione civile nel vecchio Titolo V della Costituzione. – 2. Una «organizzazione diffusa a carattere policentrico»: la protezione civile nel nuovo Titolo V della Costituzione. – 3. La protezione civile tra chiamata in sussidiarietà e trasversalità. – 4. La protezione civile alla fine dello stato di emergenza: da competenza (formalmente) concorrente a competenza (materialmente) esclusiva statale.

1. *«Qui non c'entra la politica, qui c'entra la solidarietà umana»¹: la protezione civile nel vecchio Titolo V della Costituzione*

Risulta particolarmente complesso discutere di “protezione civile” nel ventennale della riforma del Titolo V della Costituzione, se si considera che sulle intrinseche difficoltà di inquadramento di una delle competenze – già di per sé – dai confini più incerti hanno inciso le spinte centripete «a ridotta leale collaborazione»², intervenute nel periodo emergenziale dovuto al Covid-19³. È noto, infatti, come più avanti si specificherà, che l'azione di contrasto alla pandemia ha visto coinvolte non soltanto numerose competenze esclusive dello Stato (basti pensare, a titolo esemplificativo, alle seguenti: «profilassi

¹ Si tratta di uno stralcio della nota requisitoria del Presidente della Repubblica Sandro Pertini, il quale in seguito al terremoto che nel 1980 colpì l'Irpinia e la Basilicata, condannò la mancanza del regolamento attuativo della legge n. 996 del 1970, denunciando il ritardo e le inadempienze dei soccorsi.

² E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto Stato-Regioni nella gestione della epidemia da COVID-19*, in *Oss. sulle fonti*, fasc. speciale 2020, 379.

³ La “dichiarazione dello stato di emergenza”, con una durata iniziale di sei mesi, è stata deliberata il 31 gennaio 2020 e poi – volta per volta – prorogata dal Consiglio dei ministri, a fronte del perdurare della pandemia da Covid-19, fino al 31 marzo 2022, quando è cessata.

internazionale», «livelli essenziali delle prestazioni», «ordine pubblico e sicurezza», «ordinamento e organizzazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali»), ma anche diverse competenze concorrenti, tra le quali si segnalano – soprattutto – la «tutela della salute» e, non a caso, la «protezione civile»⁴.

Occorre preliminarmente declinare il significato di protezione civile, la cui definizione, come si vedrà, «si presenta ardua ed in continuo aggiornamento»⁵. In via di prima approssimazione, si può osservare che essa coincide «con il concetto della protezione e del soccorso alle popolazioni per tutti i fatti che possono vulnerarle»⁶, quali calamità o catastrofi⁷, epidemie e, a maggior ragione, come insegna l'esperienza più recente, pandemie.

Le origini della protezione civile si rinvergono in alcune episodiche e frammentarie norme adottate tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo per fronteggiare situazioni eccezionali di sicurezza e incolumità pubblica, cui

⁴ Cfr. P. MASALA, *I diritti fra Stato e Regioni nell'emergenza sanitaria, a vent'anni dalla revisione del Titolo V: quali lezioni possono trarsi e quale "ribilanciamento" occorre realizzare, per una più efficace garanzia dell'uguaglianza sostanziale?*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2020, www.costituzionalismo.it, 158.

⁵ C. MEOLI, *Protezione civile*, in *Dig./Pubbl.*, XII (1997), 130.

⁶ In tal senso si distingue la protezione civile dalla difesa civile, che mira invece alla protezione della popolazione, e da altri fattori esterni. Cfr., ad esempio, G. RENATO, *Protezione civile*, in *Nov. Dig. It.*, Appendice, VI (1986), 69; ma cfr. anche L. GIAMPAOLINO, *Il servizio nazionale di protezione civile (commento alla legge 23-2-1992, n. 225)*, Milano 1993, 30 ss.

⁷ In dottrina c'è chi si sofferma sulla differenza tra la parola "protezione", da intendersi non solo come azione protettiva, ma anche in senso positivo, come attività in favore di qualcuno e il termine "civile", inerente invece sia ai rapporti tra i componenti della comunità, sia a ciò che può essere testimonianza di civiltà. Cfr. V. PEPE, *La gestione dei rischi nel codice della protezione civile. Brevi note sul sistema italiano e francese*, in *Federalismi.it*, 1/2020, www.federalismi.it, 213.

hanno fatto seguito, già nel periodo antecedente all'entrata in vigore della Costituzione, interventi via via più organici⁸.

Nel silenzio del vecchio Titolo V della Costituzione, che non menzionava la protezione civile, doveva desumersi che la materia fosse di spettanza del legislatore nazionale; ciò in virtù del principio, invalso fino alla l. cost. n. 3 del 2001, della generale e illimitata competenza dello Stato, tipico degli ordinamenti regionali – per così dire – puri⁹.

Il primo tentativo di concepire la protezione civile come un sistema organico di strutture preordinate all'assolvimento di una funzione di carattere unitario veniva realizzato – in un periodo di perdurante inattuazione del regionalismo – con la legge 8 dicembre 1970, n. 996, rubricata «Norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità. Protezione civile»¹⁰. Si trattava di una novità assoluta in Italia, che differenziava i compiti della protezione civile da quelli della più generica tutela dell'incolumità pubblica (rientrante nella funzione di sicurezza pubblica), definendo il settore degli interventi e riconducendoli al coordinamento del Ministero dell'Interno, il quale avrebbe dovuto provvedere all'organizzazione della protezione civile d'intesa con le altre amministrazioni e con tutti gli enti pubblici territoriali e

⁸ A partire dal r.d.l. 2 settembre 2019, n. 1915, che interveniva in materia di «servizi di pronto soccorso in caso di terremoti». Successivamente, il r.d.l. 9 dicembre 1926, n. 2389, integrato dal d.m. 15 dicembre 1927, disciplinava i servizi di pronto soccorso in caso di disastri tellurici o di altra natura. Ancora, si segnala il d.l. 10 ottobre 1935, n. 2472, che provvedeva alla prima organizzazione dei servizi pompieristici, cui faceva seguito la l. 27 dicembre 1941, n. 1570 in materia di servizi antincendi.

⁹ Sia consentito un rinvio ad A. CANDIDO, *Confini mobili. Il principio autonomista nei modelli teorici e nelle prassi del regionalismo italiano*, Milano 2012, 8-9.

¹⁰ Si segnala il commento di P. PADOIN, *La protezione civile in Italia. Funzioni, competenze, rischi e piani di intervento*, Roma 1988.

istituzionali, predisponendo servizi di emergenza, soccorso e assistenza in favore delle popolazioni colpite da calamità naturali¹¹.

Le inefficienze del sistema di protezione civile emergevano ben presto in conseguenza del terremoto che il 23 novembre 1980 colpiva l'Irpinia e la Basilicata, provocando oltre tremila morti. Soltanto in seguito alla dura requisitoria del Presidente Pertini sull'inadeguatezza della macchina statale, veniva prima approvato il regolamento esecutivo della legge del 1970¹² e poi addirittura veniva istituito il Ministro (senza portafoglio) per il coordinamento della protezione civile¹³, che si affiancava – talvolta sovrapponendosi – al Ministro dell'Interno.

Le esperienze del passato spingevano finalmente il legislatore nazionale a intervenire organicamente nella materia con la legge 24 febbraio 1992, n. 225, che istituiva il Servizio nazionale della protezione civile¹⁴, rinunciando «ad un modello centralizzato per una organizzazione diffusa a carattere policentrico»¹⁵, con la finalità di «tutelare l'integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità

¹¹ Cfr. C. MEOLI, *Calamità pubbliche*, in *Dig./Pubbl.*, II (1987), 130. L'art. 1 della legge in questione faceva riferimento all'insorgere «di situazioni che comportano grave danno o pericolo di grave danno all'incolumità delle persone e ai beni e che per la loro natura ed estensione debbano essere fronteggiate con interventi tecnici straordinari».

¹² Si tratta del d.p.r. 6 febbraio 1981, n. 66.

¹³ Con d.l. 22 febbraio 1982, n. 57, conv. con mod. nella l. 29 aprile 1982, n. 187.

¹⁴ Cfr. M. MALO, F.S. SEVERI (a cura di), *Il servizio nazionale di protezione civile. Legge 25 febbraio 1992, n. 225 e norme collegate*, Torino 1995.

¹⁵ Così Corte cost., sent. n. 327 del 2003. Si tratta del *leading case* in materia, dopo l'entrata in vigore della l. cost. n. 3 del 2001. Già nel 1985 Sabino Cassese declinava la protezione civile come «organizzazione diffusa». Cfr. S. CASSESE, *Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 380.

naturali, da catastrofi e da altri eventi calamitosi»¹⁶. La normativa, che per la prima volta attribuiva alle Regioni un ruolo chiave nell'organizzazione e nell'attuazione delle funzioni di protezione civile¹⁷, prevedeva tre diverse tipologie di "eventi", in relazione ai quali definire competenze e responsabilità:

a) eventi fronteggiabili mediante interventi degli enti e delle amministrazioni competenti in via ordinaria¹⁸;

b) eventi richiedenti l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria¹⁹;

c) calamità naturali, catastrofi o altri eventi meritevoli di essere gestiti attraverso mezzi e poteri straordinari, a causa della loro intensità ed estensione²⁰.

In quest'ultimo caso, su richiesta della Regione interessata o, comunque, mediante intesa con la stessa, il Consiglio dei ministri era tenuto a deliberare lo stato d'emergenza, fissandone i limiti (temporali e spaziali), disponendo del potere di ordinanza e assicurando le necessarie risorse finanziarie al Commissario delegato alla gestione dell'emergenza, cessata la quale gli enti territoriali competenti sarebbero subentrati alla struttura commissariale.

L'art. 3 della medesima legge individuava poi le attività in cui si articolavano gli interventi di protezione civile: quelle di previsione e prevenzione, attinenti a un momento precedente rispetto al realizzarsi di situazioni di rischio, e quelle di soccorso e di superamento dell'emergenza. Il Servizio nazio-

¹⁶ Così disponeva l'art. 1, co. 1 della l. n. 225 del 1992.

¹⁷ Cfr. F. DI LASCIO, *La protezione civile nella legislazione successiva alla riforma del Titolo V*, in *Astrid*, 2004, *astrid-online.it*, 1.

¹⁸ Art. 2, co. 1, lett. a).

¹⁹ Art. 2, co. 1, lett. b).

²⁰ Art. 2, co. 1, lett. c).

nale di protezione civile diventava un servizio pubblico essenziale e il Dipartimento della protezione civile²¹ incominciava a svolgere un ruolo chiave nella predisposizione dei programmi nazionali per la previsione e per la prevenzione delle ipotesi di rischio, dei programmi di soccorso e dei piani per l'attuazione delle misure emergenziali.

Con la successiva legislazione in materia di protezione civile²² venivano delineate le competenze e le responsabilità dello Stato, delle Regioni e degli enti locali, in funzione della tutela delle collettività interessate. In particolare, le attività di previsione e di prevenzione delle ipotesi di rischio erano affidate alla competenza regionale, senza distinzione tra le diverse tipologie di eventi calamitosi²³; alle Province e ai Comuni veniva invece affidata l'attuazione dei programmi regionali. Inoltre, il Prefetto aveva il compito della direzione unitaria dei servizi di emergenza da attivare a livello provinciale, essendo tra l'altro destinatario delle funzioni relative alle attività tecnico-operative volte ad assicurare i primi interventi al verificarsi degli eventi calamitosi, da effettuarsi a cura degli organi statali in concorso con le Regioni e ciò sia con riferimento alla direzione unitaria dei servizi di emergenza da attivare a livello provinciale attraverso l'adozione di tutti i provvedimenti

²¹ Disciplinato dalla l. n. 400 del 1988 e poi dalla l. n. 401 del 2001.

²² Si fa riferimento all'art. 1 della l. n. 59 del 1997 («Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa»), nonché agli artt. 107-109 del d.lgs. n. 112 del 1998 e d.l. n. 343 del 2001 («Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile»), convertito, con modificazioni, nella l. n. 401 del 2001.

²³ Cfr. art. 108, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 112 del 1998.

ritenuti necessari, sia vigilando sull'attuazione, da parte delle strutture provinciali di protezione civile, dei servizi urgenti, anche di natura tecnica²⁴.

Nell'esercizio delle attività di previsione e prevenzione e in ossequio ai principi, desumibili dall'art. 4 della l. n. 59 del 1997, di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, le Regioni dovevano tenere conto degli indirizzi operativi predisposti dal Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero dal Ministro dell'Interno da lui delegato, di intesa con le Regioni stesse e gli enti locali, nonché dell'attività consultiva e propositiva della Commissione nazionale per la previsione e la prevenzione dei grandi rischi e degli indirizzi e dei criteri generali formulati dal Dipartimento della protezione civile²⁵. In particolare, attraverso l'art. 107 del noto d.lgs. n. 112 del 1998, attuativo della delega contenuta nella l. n. 59 del 1997, venivano riservate allo Stato le funzioni relative all'emergenza causata dagli eventi straordinari di cui alla lett. c) dell'art. 2 della legge n. 225 del 1992, nonché quelli di mero indirizzo per la predisposizione di programmi di previsione e prevenzione; l'art. 108 conferiva invece alle Regioni e agli enti locali le residue funzioni in materia di protezione civile.

Per quanto riguarda la disciplina relativa all'emergenza, la normativa del 1992 prevedeva dunque una competenza dello Stato per i soli eventi di natura straordinaria. In effetti, come si diceva, lo Stato, d'intesa con le Regioni interessate (dunque, in una logica collaborativa), deliberava e revocava lo stato di emergenza, emanando le ordinanze per l'attuazione dei relativi interventi,

²⁴ Così disponevano l'art. 14 della l. n. 225 del 1992 e l'art. 5, co. 4, d.l. n. 343 del 2001.

²⁵ Cfr. art. 107 del d.lgs. n. 112 del 1998 e art. 5, co. 2, 3-bis, 4-ter e 5, del d.l. n. 343 del 2001, convertito nella l. n. 401 del 2001. Quest'ultimo provvedimento, nel ristrutturare e ridistribuire le competenze degli organi dello Stato nella materia della protezione civile, ha fatto salve le previsioni del d.lgs. n. 112 del 1998. Si rinvia a R. MAYER, *La protezione civile*, in M. STIPO (a cura di), *Commento al d.lg. n.112/1998. Il nuovo modello di autonomie territoriali*, Santarcangelo di Romagna 1998, 467 ss.

nonché predisponendo i piani di emergenza e la loro attuazione²⁶. Le citate ipotesi nelle quali era previsto l'intervento statale riguardavano il soccorso alle comunità colpite, solo in un'ottica di sussidiarietà verticale (sebbene, all'epoca, a Costituzione invariata), qualora l'intensità degli eventi calamitosi fosse stata tale da superare le capacità di risposta operativa di Regioni ed enti locali. Più specificamente, tale competenza si sostanziava nel potere del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, ovvero, per sua delega, del Ministro per il coordinamento della protezione civile, di deliberare e revocare lo stato di emergenza, determinandone durata ed estensione territoriale in stretto riferimento alla qualità e alla natura degli eventi. Inoltre, per l'attuazione dei predetti interventi di emergenza, potevano essere adottate ordinanze – anche da parte di Commissari delegati²⁷ – in deroga a ogni disposizione vigente, ma nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento²⁸. D'altra parte, appare inevitabile che, in virtù della gravità degli eventi calamitosi, nonché dell'intrinseca difficoltà delle operazioni di soccorso e dell'immediatezza con cui le stesse devono essere poste in atto, si richieda una suddivisione delle competenze tra i vari soggetti (istituzionali e non) coinvolti, restando tuttavia al centro il coordinamento delle attività.

In conclusione, pur nell'ambito di un'organizzazione dal carattere reticolare, lo Stato rimaneva comunque quel «fondamentale momento di coordinamento in funzione della uniforme determinazione delle politiche»²⁹.

²⁶ Cfr. art. 107 del d.lgs. n. 112 del 1998 e art. 5, co. 4-*bis*, del d.l. n. 343 del 2001, conv. nella legge n. 401 del 2001.

²⁷ Cfr. art. 5, co. 4, l. n. 225 del 1992.

²⁸ Cfr. art. 5, co. 2, l. n. 225 del 1992.

²⁹ E. CASTORINA, *Direzione e coordinamento del Presidente del Consiglio dei Ministri nel sistema della protezione civile*, Intervento al Convegno “Il sistema nazionale di protezione civile a quindici anni dalla legge 225 del 1992”, Facoltà di Giurisprudenza, Catania, 7 dicembre 2007, in *Forum di Quad. cost.*, 2008, www.forumcostituzionale.it, 7.

2. *Una «organizzazione diffusa a carattere policentrico»³⁰: la protezione civile nel nuovo Titolo V della Costituzione*

Il breve quadro riassuntivo poc' anzi tracciato sugli sviluppi della protezione civile prima del 2001 risulta fondamentale per comprendere la ragione del collocamento della materia tra le competenze legislative concorrenti, in seguito all'approvazione del nuovo art. 117 della Costituzione. La l. cost. n. 3 del 2001 si è infatti limitata a portare a livello costituzionale quanto la legge n. 225 del 1992 aveva già previsto a Costituzione invariata. Sul piano amministrativo, invece, ai sensi dell'art. 117, co. 6, le funzioni in materia spettano ordinariamente alle Regioni, che godono di ampia discrezionalità anche rispetto alla loro allocazione³¹.

Già all'indomani dall'approvazione di tale normativa la Corte costituzionale, pur nell'ambito del precedente assetto dei rapporti tra Stato e Regioni, ne aveva giustificato la legittimità, richiamando implicitamente la clausola *passe-partout* dell'interesse nazionale. In quell'occasione il giudice delle leggi aveva sottolineato che «la legge istitutiva del servizio nazionale della protezione civile, lungi dal modificare la ripartizione delle materie e delle competenze fra Stato e regioni, corrisponde all'ineludibile esigenza di una direzione

³⁰ Corte cost., sentt. nn. 327 del 2003 e 129 del 2006.

³¹ Cfr., ad esempio, Corte cost., sent. n. 252 del 2016, con commento di S. MABELLINI, *La disciplina delle funzioni amministrative nelle Regioni speciali: la Corte costituzionale aggiusta il tiro sull'applicazione della clausola di equiparazione*, in *Giur. cost.*, 6/2016, 2261 ss. La Corte ha affermato che le Regioni sono libere, in situazioni ordinarie, di allocare le funzioni di protezione civile tra i suoi enti locali, spostandole ad esempio dal livello provinciale a quello regionale e/o comunale. La pronuncia riguarda il caso di una Regione speciale, ma le medesime considerazioni valgono per le Regioni ordinarie.

unitaria degli interventi cui sono chiamati – tanto in fase di previsione e prevenzione dei rischi, che in fase di emergenza – molteplici organismi, sia statali che territoriali, qualificati come componenti del servizio; a tal fine – tenuto conto della rilevanza nazionale delle attività di tutela nel loro complesso e dell’ampio coinvolgimento in esse dell’amministrazione statale – è giustificata l’attribuzione di poteri di promozione e coordinamento al Presidente del Consiglio dei ministri o, per sua delega, al Ministro per la protezione civile»³². Tra l’altro, la Corte non aveva mancato di ricordare che le situazioni di emergenza, specialmente quelle connesse a calamità naturali, reclamano la massima concentrazione di energie umane e di mezzi materiali, tali da giustificare interventi statali straordinari suscettibili anche di arrecare compressioni della sfera di autonomia regionale³³.

L’impianto normativo della legge del 1992 veniva confermato con la sentenza n. 327 del 2003 che, dal momento dell’entrata in vigore del nuovo Titolo V, può essere considerata il *leading case* in materia.

Per la verità, già con la decisione n. 39 del 2003, avente a oggetto un conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni sollevato prima della riforma del Titolo V (e deciso, *ratione temporis*, sulla base del previgente assetto costituzionale), i giudici di Palazzo della Consulta avevano anticipato quanto da lì a poco sarebbe emerso nella giurisprudenza immediatamente successiva; vale a dire, che:

- l’intervento dello Stato «risponde anche ad interessi della comunità nazionale, essendo finalizzato, attraverso una sollecita iniziativa di carattere

³² Così Corte cost., sent. n. 418 del 1992. Si rinvia ai commenti di M. MALO, *Protezione civile regionale*, in *Le Regioni*, 4/1993, 1140 ss. e S. STAIANO, *Interesse nazionale: non risolte le insufficienze degli ‘standard’ giudiziari della Corte*, *ivi*, 1122 ss.

³³ Cfr. ad es. Corte cost., sentt. nn. 127 e 520 del 1995.

unitario, al superamento in tempi ristretti della situazione di emergenza ed al contenimento dei rischi esistenti in una porzione del territorio nazionale»³⁴;

- l'emergenza non legittima di per sé il sacrificio illimitato dell'autonomia regionale, ragion per cui le attribuzioni statali devono risultare circoscritte «in modo tale da non compromettere il nucleo essenziale delle attribuzioni regionali»³⁵.

Con la successiva sentenza n. 327 del 2003 il giudice delle leggi ha respinto le censure mosse dallo Stato nei confronti della normativa della Regione Marche, rubricata «Sistema regionale di protezione civile» (l. reg. n. 32 del 2001), affermando che quest'ultima aveva pienamente rispettato la normativa di principio – costituente norma interposta anche nel mutato assetto costituzionale – di cui alla l. n. 225 del 1992. Infatti, secondo la Corte, il semplice mancato richiamo – da parte della legge regionale – agli indirizzi nazionali non comporta di per sé alcuna violazione delle norme costituzionali, «tanto più che essi risultano elaborati d'intesa con le stesse Regioni e gli enti locali»³⁶. Ovviamente, resta salva la facoltà della Regione di agire, a seconda dei casi,

³⁴ Corte cost., n. 39 del 2003, punto 3 *Cons. in dir.* Al riguardo, cfr. S. AGOSTA, *Dalla leale collaborazione alla tutela dei diritti fondamentali (e ritorno): il cerchio che si chiude nell'esperienza regionale siciliana*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, 2012, www.gruppodipisa.it/rivista/la-rivista-gruppo-di-pisa; S. BARTOLE, *Principio di collaborazione e proporzionalità degli interventi statali in ambiti regionali*, in *Giur. cost.*, 1/2003, 259 ss.; A. NEGRELLI, *Il limite dei principi generali al potere di ordinanza di necessità e urgenza nella giurisprudenza italiana*, in *Il Foro amm. (T.a.r.)*, 9/2012, 3009 ss.

³⁵ Corte cost., n. 39 del 2003, punto 4 *Cons. in dir.*

³⁶ Corte cost., n. 327 del 2003, punto 4 *Cons. in dir.*, con il commento di E. DI BENEDETTO, *Decretazione d'urgenza in materie di competenza regionale. Spunti di riflessione*, in *Giur. cost.*, 6/2003, 3979 ss.

innanzi alla Corte e al giudice amministrativo per assicurare che i poteri governativi siano disciplinati ed esercitati in modo da non frustrare l'autonomia regionale e il rispetto del principio di leale collaborazione.

Allo stesso modo, con sentenza n. 214 del 2005 la Corte costituzionale ha respinto un ricorso statale avverso la normativa regionale (questa volta dell'Emilia-Romagna) che aveva disciplinato la predisposizione di «piani di emergenza esterni», relativamente agli stabilimenti in cui si impiegano sostanze pericolose. In quell'occasione il giudice delle leggi non aveva escluso che vi fosse una preponderanza della materia esclusiva statale «tutela dell'ambiente» (art. 117, co. 2, lett. s), ma aveva ricordato che quest'ultima si presenta spesso «connessa e intrecciata inestricabilmente con altri interessi e competenze regionali concorrenti»³⁷, come la protezione civile, nell'ambito delle quali risultano legittimi gli interventi posti in essere dalla Regione, nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale in materia e attraverso l'adozione di una disciplina maggiormente rigorosa rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale³⁸. Detto in altri termini, la competenza trasversale dello Stato sulla tutela dell'ambiente non è certamente incompatibile con eventuali specifici interventi regionali³⁹.

³⁷ Corte cost., sent. n. 214 del 2005, punto 2.1 *Cons. in dir.*; ma cfr. anche Corte cost., sentt. nn. 32 e 284 del 2006.

³⁸ Sul punto, cfr. Corte cost., sent. n. 222 del 2003.

³⁹ È d'obbligo un richiamo alla nota sentenza n. 303 del 2003, con la quale la Corte costituzionale, attraverso una tanto elaborata quanto apprezzabile opera interpretativa, ha provato a ricondurre in un quadro sistematico e unitario il nuovo Titolo V della Costituzione, tentando in alcuni casi di aggirare, in altri di risolvere le sue enormi lacune. *Ex plurimis*, cfr. V. ONIDA, *Applicazione flessibile e interpretazione correttiva del riparto di competenze in due sentenze "storiche"*, in *Le Regioni*, 4-5/2008, 773 ss.; A. ANZON DEMMIG, *Istanze di unità e istanze autonomistiche nel "secondo regionalismo": le sentenze nn. 303 del*

In un'ulteriore fattispecie la Corte ha respinto il ricorso promosso nei confronti della Regione Marche, ricordando che la distinzione degli ambiti di competenza dello Stato e della Regione nella protezione civile dovesse ritenersi ben delineata dalla legge del 1992, che individuava la Provincia quale ente con il compito di predisporre i piani e coordinare gli interventi sul territorio di propria competenza, a meno che non si trattasse di calamità che richiedevano l'impiego di poteri straordinari, i quali – soltanto in quel caso –

2003 e 14 del 2004 della Corte costituzionale e il loro seguito, ivi, 779 ss.; R. BIFULCO, La tutela della concorrenza tra parte I e II della Costituzione (in margine alla sent. 14/2004 della Corte costituzionale), ivi, 791 ss.; R. BIN, Divagazioni sul ruolo del giudice (e della Corte costituzionale), a proposito di due sentenze di Carlo Mezzanotte, ivi, 801 ss.; P. CARETTI, Le sentenze nn. 303/2003 e 14/2004: due letture “creative” del nuovo Titolo V della Costituzione, ivi, 807 ss.; A. D'ATENA, Le aperture dinamiche del riparto delle competenze, tra punti fermi e nodi non sciolti, ivi, 811 ss.; G. FALCON, Un problema, due risposte, alcune riflessioni, ivi, 817 ss.; S. MANGIAMELI, Giurisprudenza costituzionale creativa e costituzione vivente. A proposito delle sentenze n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004, ivi, 825 ss.; E. ROSSI, Una breve considerazione sul fondamento delle “istanze unitarie” nella riflessione di Carlo Mezzanotte, ivi, 843 ss.; A. RUGGERI, Il problematico “bilanciamento” tra politica e diritto costituzionale (tornando a riflettere su Corte cost. n. 303 del 2003), ivi, 849 ss.; I. RUGGIU, Il principio di competenza tra flessibilizzazione ed esigenze unitarie nelle sentenze della Corte costituzionale n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004, ivi, 865 ss.; R. TOSI, Competenze statali costituzionalmente giustificate e insufficienza del sindacato, ivi, 875 ss.; L. VANDELLI, Esigenze unitarie e prospettive dinamiche della delimitazione delle competenze: qualche nota a margine delle sentenze nn. 303/2003 e 14/2004 della Corte costituzionale, ivi, 883 ss.

sarebbero stati attratti nella sfera di attribuzioni dello Stato⁴⁰. In quest'ultima ipotesi sarebbe allora illegittima la norma regionale che pretendesse di continuare ad attribuire a un determinato organo – ad esempio al Sindaco – i poteri commissariali, anche dopo la cessazione dello stato di emergenza⁴¹.

Deve dunque desumersi che il riconoscimento di poteri straordinari e derogatori della legislazione vigente non possa mai derivare da una legge regionale, la quale, ad esempio, non può individuare nel Presidente della Provincia – anziché nel Prefetto, come la normativa nazionale prevede – l'autorità di protezione civile, responsabile dell'organizzazione generale dei soccorsi a livello provinciale nei casi di emergenza di protezione civile, per gli eventi che richiedano l'intervento coordinato di più enti o per quelli, più gravi, che necessitino di mezzi e poteri straordinari⁴².

In presenza di eventi di natura straordinaria e di ragioni di urgenza, l'intervento unitario del legislatore statale può essere tale da spingersi sino all'adozione di specifiche ordinanze «autorizzate a derogare [...] alle stesse

⁴⁰ Cfr. Corte cost., sent. n. 32 del 2006. In quella circostanza la Corte ha ricordato, tra l'altro, che, sul piano delle competenze amministrative, sono proprio i principi di sussidiarietà e di adeguatezza a richiedere di conciliare le necessarie esigenze unitarie e il carattere decentrato e diffuso dell'organizzazione della protezione civile.

⁴¹ È il caso di Corte cost., sent. n. 82 del 2006, nell'ambito del quale la norma impugnata, dichiarata illegittima, continuava ad attribuire al Sindaco di Napoli, dopo la scadenza dello stato di emergenza, il potere di gestire le somme concesse con il solo vincolo di destinazione allo scopo, legittimandolo, per il resto, a derogare alla legislazione statale e regionale vigente. Si rinvia a G. FARES, *Osservazioni sull'estensione dei principi fondamentali in materia di protezione civile*, in *Giustamm*, 2/2006, *giustamm.it*, 315 ss.

⁴² È il caso deciso da Corte cost., sent. n. 85 del 2012, che ha dichiarato l'incostituzionalità della legge regionale veneta. Cfr. L. VIOLINI, A. ROVAGNATI, *Rileggendo la giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra Stato e Regioni del 2012*, in *Le Regioni*, 5-6/2012, 957 ss.

norme primarie»⁴³, sia pure in presenza di determinati presupposti, volti a non sacrificare in modo eccessivo l'autonomia regionale, quali: l'eccezionalità dell'autorizzazione statale al potere di ordinanza, la definizione del contenuto, dei tempi e delle modalità di esercizio di siffatto potere, la proporzionalità tra le misure adottate e la qualità degli interventi, la previsione di adeguate forme di leale collaborazione e concertazione nella fase di organizzazione e attuazione delle attività di protezione civile. In ogni caso, specie quando occorra nominare commissari straordinari, attribuendo loro poteri amministrativi molto ampi, compresi i poteri sostitutivi (degli organi ordinari e straordinari) e di deroga, le Regioni devono essere adeguatamente coinvolte⁴⁴, attraverso forme di collaborazione incisive e non limitate all'intesa c.d. debole⁴⁵. Rimane comunque fermo il fatto che gli atti dei commissari delegati a fronteggiare emergenze di protezione civile possono qualificarsi come

⁴³ Corte cost., sent. n. 284 del 2006, punto 3.1.1 *Cons. in dir.*, con commenti di G. FARES, *Ordinanze statali di necessità ed urgenza e salvaguardia dell'autonomia regionale: limite dei principi fondamentali o chiamata in sussidiarietà?*, in *Giur. cost.*, 4/2006, 2932 ss.; S. MANGIAMELI, *Lo stato di emergenza e le competenze regionali*, *ivi*, 2926 ss.; sul piano dei principi, cfr. R. DICKMANN, *Competenza e regime giuridico dei provvedimenti adottati nell'esercizio dei poteri sostitutivi e di ordinanza del governo*, in *Il Foro amm. (C.d.S.)*, 9/2008, 2549 ss.

⁴⁴ Si rinvia a Corte cost., sent. n. 109 del 2011, punto 5 *Cons. in dir.*, con nota di G. RAZZANO, *La Corte costituzionale circoscrive i poteri di alcune "recenti figure" di commissario straordinario e distingue fra potere sostitutivo e attrazione in sussidiarietà*, in *Giur. it.*, 4/2012, 765 ss. In quel caso la Corte costituzionale ha richiamato il concorso di competenze sussistente con riferimento alla difesa del suolo dal rischio idrogeologico.

⁴⁵ Cfr. A. CANDIDO, *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita*, in *Giur. cost.*, 1/2016, 15 ss. A proposito del principio di leale collaborazione, cfr. anche G. RIVOCCHI, *La leale collaborazione nelle procedure legislative. Note a margine dei recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, in *Forum di Quad. cost.*, 2017,

«atti dell'amministrazione centrale dello Stato [...] finalizzati a soddisfare interessi che trascendono quelli delle comunità locali»⁴⁶.

Sebbene non sia questa la sede per affrontare il tema delle ordinanze di necessità e urgenza volte a ovviare a situazioni di emergenza, vale la pena ricordare che queste ultime, già previste dai richiamati artt. 5 della l. n. 225 del 1992 e 107 del d.lgs. n. 112 del 1998, risultano espressive di un principio fondamentale della materia della protezione civile, che assume una valenza particolarmente pregnante in presenza di ragioni di urgenza tali da giustificare un intervento unitario da parte dello Stato; intervento che ha spesso rinvenuto un ulteriore titolo di legittimazione nella competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, nel cui ambito si colloca, ad esempio, il settore relativo alla gestione dei rifiuti⁴⁷. Pertanto, è incostituzionale la legge regionale volta a «neutralizzare gli effetti prodotti da ordinanze che rinvergono il proprio fondamento giustificativo nella legge statale e nella potestà di dettare i principi fondamentali in una materia affidata alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni»⁴⁸. La disciplina della protezione civile

www.forumcostituzionale.it; L. ANTONINI, M. BERGO, *Il principio di leale collaborazione e la remuntada delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato: brevi riflessioni a margine di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 12/2018, *www.federalismi.it*; G. MARCHETTI, *Le diverse declinazioni del principio di leale collaborazione nella delegazione legislativa elaborate dalla giurisprudenza costituzionale (alla luce della sent. n. 251 del 2016)*, in *Riv. AIC*, 2/2017, *www.rivistaaic.it*.

⁴⁶ Così Corte cost., sent. n. 159 del 2014.

⁴⁷ Ad esempio, si fa riferimento a Corte cost., sentt. nn. 96 e 312 del 203, 62 del 2005, 284 del 2006, 277 del 2008.

⁴⁸ Corte cost., sent. n. 277 del 2008 cit., punto 2.4 *Cons. in dir.* Si rinvia ai commenti di P. VIPIANA, *La Corte "boccia" nuovamente una legge regionale paralizzatrice degli effetti in*

consente, dunque, in situazioni emergenziali, di accentrare il potere di ordinanza nelle mani del Governo, con il conseguente slittamento a livello statale di tutti gli interventi successivi alla deliberazione dello stato di emergenza, senza che alle Regioni residuino spazi in materia. Non a caso, come la Corte ha chiarito, le ordinanze di protezione civile «servono a regolare temporaneamente, per tutta la durata dello stato di emergenza, uno straordinario assetto di poteri, allo scopo di tutelare l'integrità della vita, dei beni e degli insediamenti»⁴⁹.

La normativa di principio statale contenuta nella legge n. 225 del 1992 costituisce un limite invalicabile non solo per le Regioni ordinarie, ma anche per quelle a Statuto speciale. Ad esempio, con sentenza n. 254 del 2010, la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità della normativa del Friuli-Venezia Giulia, nella parte in cui prevedeva che la Regione potesse concedere deroghe all'osservanza delle norme tecniche per le costruzioni nelle zone sismiche, in presenza di ragioni di salvaguardia delle caratteristiche ambientali dei centri storici. Siffatto potere è stato attribuito infatti dalla legge al Ministro per le infrastrutture e i trasporti, al fine di «dettare una disciplina unitaria a tutela dell'incolumità pubblica, mirando a garantire, per ragioni di sussidiarietà e

un'ordinanza statale di necessità ed urgenza, in *Giur. cost.*, 1/2009, 459 ss.; G. RAZZANO, *Competenze legislative e giurisdizionali nelle emergenze. In margine della sentenza n. 277/2008 della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 5/2009, 1095 ss.; S. NESPOR, *Nota a sent. Corte cost. n. 277/2008*, in *Riv. giur. dell'ambiente*, 1/2009, 129 ss.; F. LEMETRE, *La "stabile temporaneità" dei regimi commissariali: un ossimoro lesivo delle competenze regionali? Note minime a Corte costituzionale 16 luglio 2008, n. 277*, in *Giustamm.*, 3/2008, *giustamm.it*, 47 ss.; R. DICKMANN, *Competenza e regime giuridico dei provvedimenti adottati nell'esercizio dei poteri sostitutivi e di ordinanza del governo*, in *Il Foro amministrativo (C.d.S.)*, 9/2008, 2549 ss.

⁴⁹ Corte cost., sent. n. 32 del 2012, punto 8.1.2 *Cons. in dir.*, con nota di M. BELLETTI, *Le Regioni "figlie di un Dio minore". L'impossibilità per le Regioni sottoposte a Piano di rientro di implementare i livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 5-6/2013, 1078 ss.

di adeguatezza, una normativa unica, valida per tutto il territorio nazionale, in un settore nel quale entrano in gioco sia l'alta tecnicità dei provvedimenti in questione, sia l'esigenza di una valutazione uniforme dei casi di deroga»⁵⁰. Proprio in virtù dei profili concernenti la tutela dell'incolumità pubblica, che «non tollera alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali»⁵¹, la competenza legislativa concorrente in materia di protezione civile incrocia quella – altresì concorrente – del governo del territorio⁵².

Ulteriore profilo da indagare concerne il rapporto tra la materia in esame e l'autonomia finanziaria regionale. Ad esempio, il giudice delle leggi ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune norme nazionali che imponevano alle Regioni di deliberare una serie di aumenti fiscali, per poter accedere al Fondo nazionale della protezione civile. Ad avviso della Corte siffatte norme, «in presenza di un persistente accentramento statale del servizio, ledono l'autonomia di entrata delle stesse. Parimenti, le suddette norme ledono l'autonomia di spesa, poiché obbligano le Regioni ad utilizzare le proprie entrate a favore di organismi statali (Servizio nazionale di protezione civile), per l'esercizio di compiti istituzionali di questi ultimi, corrispondenti a loro specifiche competenze fissate nella legislazione vigente»⁵³. Tra l'altro, lo Stato non può, da un lato, trattenerne le funzioni in materia di protezione civile e, dall'altro,

⁵⁰ Corte cost., sent. n. 254 del 2010, punto 4 *Cons. in dir.* In quel caso la Corte ha richiamato i principi di sussidiarietà e di adeguatezza, a fondamento della disciplina unitaria recata dal legislatore statale a tutela della pubblica incolumità. Cfr. A. IANNUZZI, *Sull'apparente irrilevanza della tecnica nella giurisprudenza costituzionale più recente*, in *Federalismi.it*, 2012, *www.federalismi.it*, 13. Principi analoghi sono stati espressi da Corte cost., sent. n. 201 del 2012 con riguardo alle Regioni ordinarie.

⁵¹ Corte cost., sent. n. 272 del 2016, punto 3.2 *Cons. in dir.*

⁵² Cfr. Corte cost., sentt. nn. 248 del 2009, 254 del 2010, 201 del 2012, 64 e 101 del 2013, 282 del 2016, 60 del 2017, 232 del 2017.

⁵³ Corte cost., 22 del 2012, punto 5.2 *Cons. in dir.*

accollarne i costi alle Regioni. In tal caso, la violazione dell'art. 119 è palese, tanto sotto il profilo del legame necessario tra le entrate delle Regioni e le funzioni di queste ultime, quanto perché, anziché prevedere risorse aggiuntive per quei territori colpiti da eventi calamitosi improvvisi ed imprevedibili, verrebbe imposto alle stesse Regioni di destinare risorse aggiuntive per il funzionamento di organi e attività statali. Appare del resto evidente che l'autonomia regionale non può ammettere di essere compressa fino all'estremo dell'imposizione di un obbligo di trasferimento finanziario dalle Regioni allo Stato per il finanziamento di una funzione statale⁵⁴.

Al contrario, in presenza di situazioni straordinarie che spostano le funzioni in materia di protezione civile a livello statale, vale il principio secondo

⁵⁴ È molto critico sulla sent. n. 22 del 212 A. CARDONE, *Eterogenesi dei fini ed omessa interpretazione conforme: in tema di protezione civile statale e autonomia finanziaria regionale. Una sentenza "autonomista" che perpetua un modello "centralista"*, in *Forum di Quad. cost.*, 2012, *www.forumcostituzionale.it*. In particolare, l'A. sottolinea che «l'affermazione dell'assoluta incomprimibilità dell'autonomia finanziaria delle Regioni anche a fronte di emergenze circoscritte al territorio di una sola di esse rischia di costituire una presa di posizione solo apparentemente più autonomista. E ciò fondamentalmente per due ragioni. In primo luogo, perché la sottolineatura del "monopolio" statale in tema di interventi straordinari di protezione civile accentua il carattere centralistico delle scelte operate dal legislatore del 1992, mentre un'interpretazione conforme dal tenore di quella suggerita avrebbe declinato le funzioni statali di protezione civile in maniera tale da assicurare un reale e concreto coinvolgimento delle Regioni nella gestione dell'emergenza. In secondo luogo, perché il ripristino del sistema di finanziamento basato esclusivamente sul Fondo nazionale perpetua un meccanismo che reca in sé un pericoloso seme di deresponsabilizzazione politico-amministrativa della classe dirigente regionale, la quale può essere indotta (e di fatto lo era) ad invocare l'intervento dello Stato per poter beneficiare della capienza del suo bilancio, ma così facendo si spoglia delle proprie competenze, che dalle ordinanze di protezione civile vengono derogate, e con esse anche delle proprie responsabilità davanti ai cittadini» (*op. cit.*, 15).

cui il venir meno della gestione commissariale si accompagna al subentro delle Regioni ordinariamente competenti nei rapporti giuridici sorti nella fase dell'emergenza e nei procedimenti giudiziari pendenti (relativi alla medesima fase emergenziale), nonché al subentro degli stessi enti territoriali nella contabilità speciale già intestata al Commissario delegato; con la conseguenza che tale contabilità non può che essere alimentata da risorse statali⁵⁵.

3. La protezione civile tra chiamata in sussidiarietà e trasversalità

Come emerge dalle considerazioni poc'anzi svolte, pur essendo collocata tra le materie di competenza concorrente, la protezione civile non è strutturata sulla base dell'accentramento di poteri e competenze, né secondo schemi di dipendenza gerarchico-funzionale. L'obiettivo è infatti quello di assicurare che i molteplici organismi, a vario titolo interessati alle attività di protezione civile, agiscano in modo armonico e razionale, di modo che le risorse disponibili vengano impiegate opportunamente, conducendo alla maggiore efficacia degli interventi. L'organizzazione di queste funzioni risulta dunque indispensabile, ove si considerino l'estrema gravità che possono assumere gli eventi calamitosi, l'intrinseca difficoltà delle operazioni di soccorso e l'immediatezza con cui le stesse devono essere poste in atto. In più, si deve aver riguardo all'estensione e alla complessità dell'apparato operativo che va mobilitato e che, almeno potenzialmente, coinvolge l'intera amministrazione pubblica in tutte le sue articolazioni centrali e periferiche. Alle attività di prevenzione e tutela concorrono infatti in larga misura competenze aspecifiche, il cui efficace esercizio può anzi – almeno in parte – prevenire gli eventi o ridurne i danni, e che comunque sono chiamate a cooperare quando si verifica la calamità.

⁵⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 8 del 2016, punto 8.3 *Cons. in dir.*

La legge n. 225 del 1992 è stata abrogata in seguito all'entrata in vigore del Codice della protezione civile, avvenuta con d.lgs. n. 1 del 2018. La novelata normativa conferma la precedente definizione di protezione civile come funzione costituita dall'insieme di competenze e attività volte a «tutelare la vita, l'integrità fisica, i beni, gli insediamenti, gli animali e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo» (art. 1, co. 1); al contempo, specifica che tutte le norme del decreto «costituiscono principi fondamentali in materia di protezione civile ai fini dell'esercizio della potestà legislativa concorrente» (art. 1, co. 3).

Tuttavia, se negli anni '90 e nel primo decennio successivo alla riforma del Titolo V la Corte costituzionale ha ritenuto che lo Stato dovesse circoscrivere le funzioni regionali in materia di protezione civile attraverso la definizione dei principi fondamentali, progressivamente il giudice delle leggi ha abbandonato tale lettura statica, considerando la protezione civile «idonea a condizionare o a limitare l'esercizio di competenze regionali in altri settori»⁵⁶, come nei menzionati casi inerenti agli interventi edilizi in zone sismiche e, più in generale, quelli aventi a oggetto il governo del territorio. In particolare, nell'ipotesi di calamità di ampia portata, il giudice delle leggi ha richiamato il noto meccanismo di flessibilità (inaugurato con la richiamata sent. n. 303 del 2003) rappresentato dalla chiamata in sussidiarietà, in virtù del quale le funzioni amministrative – che nelle materie concorrenti e residuali spetterebbero ordinariamente alle Regioni – vengono attratte in sussidiarietà dal livello statale, quando vi siano interessi unitari, a patto che le Regioni siano

⁵⁶ Corte cost., sent. n. 246 del 2019, punto 4 *Cons. in dir.*

coinvolte attraverso la previa intesa, in ossequio al principio di leale collaborazione⁵⁷. Pertanto, in presenza di un'emergenza di rilievo nazionale, il legislatore è legittimato ad accentrare le funzioni amministrative, al fine di assicurare la presenza di una normativa omogenea sul territorio nazionale.

Vero è che, specie in presenza di una struttura commissariale, la funzione diventa statale; tuttavia, essa rimane «una funzione temporanea, che si origina e si elide (nasce e muore) in ragione, rispettivamente, dell'insorgere e del cessare della situazione di emergenza. Essa è cioè solo e soltanto correlata allo stato di emergenza, rispetto al quale la Regione ordinariamente competente non è comunque estranea, giacché, nell'ambito dell'organizzazione policentrica della protezione civile, occorre che essa stessa fornisca l'intesa per la deliberazione del Governo e, dunque, cooperi in collaborazione leale e solidaristica»⁵⁸. A queste condizioni, infatti, non si verifica alcuna lesione della competenza regionale concorrente nella materia della protezione civile, né alcuna interferenza con lo svolgimento delle funzioni ordinarie amministrative (spettanti alle Regioni *ex art. 117, co. 6, Cost.*), né ancora una violazione del principio di sussidiarietà verticale o a quello di leale collaborazione; infatti, le competenze regionali «si riespandono naturalmente al cessare di una situazione transeunte ed eccezionale, derogatoria dell'assetto ordinamentale»⁵⁹.

⁵⁷ Si rinvia al commento di S. LA PORTA, *Incrocio di materie, modulazione temporale degli effetti della sentenza e continuità dell'azione amministrativa: le vie tortuose per un esito prevedibile*, in *Giur. cost.*, 6/2019, 3072 ss.; ma anche così P. TORRETTA, *Chi governa la ricostruzione post sisma? La Corte costituzionale ripristina l'intesa (e la leale collaborazione) tra Stato e Regioni*, in *Federalismi.it*, 24/2020, www.federalismi.it, 267.

⁵⁸ Corte cost., sent. n. 8 del 2016, punto 8.1.1 *Cons. in dir.*

⁵⁹ *Ivi*, punto 8.2 *Cons. in dir.* Cfr. A. BRANCASI, *La "compressione" e la "riespansione" delle competenze come spiegazione del particolare assetto della protezione civile*, in *Giur. cost.*, 1/2016, 63 ss. La situazione straordinaria che attiva la competenza statale – derogatoria

Beninteso, non viene qui in rilievo la questione della sostituzione normativa di cui all'art. 120 della Costituzione, dato che l'intervento dello Stato non deriva dall'inadempimento o dall'inerzia della Regione, bensì da una norma di legge che attribuisce al livello centrale la titolarità della funzione, in presenza di una situazione emergenziale⁶⁰.

Ma la Corte si spinge anche oltre, fino a deconstituzionalizzare il ruolo delle Regioni nel settore della protezione civile, addirittura qualificandolo – criticamente – come «competenza statale “trasversale”, seppur concorrente»⁶¹. In altri termini, al pari di altre competenze statali, quali la tutela della concorrenza, la tutela dell'ambiente e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche la protezione civile – sebbene, come si diceva, di competenza concorrente e non esclusiva – ha finito per essere annoverata tra le c.d. materie non materie, sviluppandosi come complesso di compiti che coinvolgono tutti gli enti presenti sul territorio,

rispetto al tradizionale assetto delle funzioni – costituisce secondo la Corte un principio fondamentale della materia protezione civile. Cfr. ad es. Corte cost., sentt. nn. 327 del 2003, 82 e 284 del 2006, 277 del 2008 e 8 del 2016.

⁶⁰ Sul punto, cfr. 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 Regioni*, 3/2016, 550. L'Autore è critico nei confronti della motivazione contenuta nella sentenza n. 8 del 2016. Con riferimento ai poteri normativi nella gestione dell'emergenza, *ex plurimis*, cfr. A. CARDONE, *La normalizzazione dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Torino 2011; E.C. RAFFIOTTA, *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bologna 2020.

⁶¹ Corte cost., sent. n. 246 del 2019, punto 5 *Cons. in dir.*

dallo Stato ai Comuni⁶², con la conseguenza di rendere ancor più mobili – e difficilmente predeterminabili – i confini della materia.

In tale contesto di «concorrenza di competenze»⁶³, l'unico spazio che residua alle Regioni in caso di emergenza di rilievo nazionale è allora quello della partecipazione al processo decisionale in una logica di leale collaborazione, previsto a più riprese dal nuovo Codice della protezione civile. Ad esempio, l'art. 3 prevede che fanno parte del Servizio nazionale della protezione civile (articolato in strutture operative nazionali e regionali) anche i Presidenti delle Regioni, in qualità di autorità territoriali di protezione civile. Inoltre, l'art. 15 dispone che le direttive del Presidente del Consiglio dei ministri, che assicurano l'indirizzo unitario, nel rispetto delle peculiarità dei territori, per l'esercizio della funzione e lo svolgimento delle attività di protezione civile, sono adottate su proposta del Capo dipartimento della protezione civile e previa intesa, da sancire in sede di Conferenza unificata ovvero di Conferenza Stato-Regioni. Ancora, la stessa tipologia degli eventi calamitosi, che attivano l'intervento della protezione civile, chiama in causa le Regioni per la gestione delle emergenze di estensione e rilevanza intermedia⁶⁴. Invece, le emergenze riconosciute come di rilievo nazionale⁶⁵ sono fronteggiate con mezzi e poteri straordinari, da impiegare durante limitati e predefiniti periodi

⁶² Cfr. F. DI LASCIO, *La protezione civile nella legislazione successiva alla riforma del Titolo V*, cit., 3.

⁶³ Così P. TORRETTA, *Chi governa la ricostruzione post sisma? La Corte costituzionale ripristina l'intesa (e la leale collaborazione) tra Stato e Regioni*, cit., 267. L'A., richiamando la decisione n. 50 del 2008, ritiene che per quanto concerne la protezione civile non sia più possibile ragionare in termini di competenza concorrente, bensì in termini di «concorrenza di competenze», dove un ruolo fondamentale è giocato dal principio di leale collaborazione.

⁶⁴ Cfr. art. 7, co. 1, lett. b), d.lgs. n. 1 del 2018.

⁶⁵ Cfr. art. 7, co. 1, lett. c), d.lgs. n. 1 del 2018.

di tempo⁶⁶ e con le ordinanze commissariali⁶⁷, ma sempre previa intesa c.d. forte con i Presidenti delle Regioni interessate⁶⁸.

4. La protezione civile alla fine dello stato di emergenza: da competenza (formalmente) concorrente a competenza (materialmente) esclusiva statale

Si è visto, soprattutto nella giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni, che la protezione civile si è progressivamente spostata sempre più verso il centro, assumendo il carattere di competenza trasversale; così che i confini della materia (*rectius*, “materia non materia”) sono diventati sempre più sfumati e incerti.

La recente pandemia da Covid-19 ha definitivamente attribuito allo Stato siffatta competenza, quantomeno sul piano della Costituzione materiale. Al riguardo, è d’obbligo un riferimento alla nota sentenza n. 37 del 2021, con la quale la Corte, dopo avere utilizzato per la prima volta il potere di

⁶⁶ Cfr. art. 24 d.lgs. n. 1 del 2018.

⁶⁷ Cfr. art. 25 d.lgs. n. 1 del 2018.

⁶⁸ Ma sono tanti altri i casi in cui il Codice della protezione civile richiede l’intesa con le Regioni interessate. Cfr. artt. 8, 9, 15, 17, 29, 37, 38, 42 e 45 del d.lgs. n. 1 del 2018. In altri casi, invece, si prevedono moduli partecipativi meno stringenti, quali il mero raccordo (ad esempio, per la determinazione degli indirizzi generali per le attività di formazione in materia di protezione civile *ex* art. 8, co. 1, lett. *f*, d.lgs. n. 1 del 2018) o il parere della Regione interessata (ad esempio per l’attuazione delle misure per far fronte alle esigenze urgenti della ricostruzione *ex* art. 25, co. 2, lett. *f*, d.lgs. n. 1 del 2018).

sospensione cautelare dell'efficacia della normativa impugnata⁶⁹, ha dichiarato l'incostituzionalità della l. reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2020, che da un lato disciplinava la gestione dell'emergenza epidemiologica sul territorio regionale e dall'altro ammetteva che, con ordinanza, il Presidente della Regione potesse individuare quali attività personali, sociali ed economiche consentite, e quali sospendere, anche in deroga alle disposizioni emergenziali statali⁷⁰.

⁶⁹ Cfr. A. VUOLO, *Il potere cautelare della Corte costituzionale con specifico riguardo al giudizio in via principale: passato, presente e futuro*, in *Federalismi.it*, 10/2021, www.federalismi.it; C. SALAZAR, *La prima volta. La Corte costituzionale sospende l'efficacia della legge valdostana "anti-d.P.C.M."*, in *Quad. cost.*, 2/2021, 418 ss.; G. MENEGUS, *Osservazioni sulla prima sospensione cautelare (ordinanza n. 4/2021) di una legge regionale da parte della Corte costituzionale (e sulla sent. n. 37/2021)*, in *Forum di Quad. cost.*, 2/2021, www.forumcostituzionale.it.

⁷⁰ Si rinvia ai commenti di B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *Federalismi.it*, 11/2021, www.federalismi.it; 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 Quad. cost.*, 2/2021, www.forumcostituzionale.it; G. COINU, *Un nuovo capitolo nel variegato conflitto Stato-Regioni: le ordinanze regionali "contro" gli spostamenti verso le seconde case*, in *Federalismi.it*, 14/2021, www.federalismi.it; F. GRANDI, *L'art. 32 nella pandemia. Sbilanciamento di un diritto o "recrudescenza" di un dovere?*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2021, www.costituzionalismo.it; G. LAVAGNA, *Il Covid-19 e le Regioni. Uso e "abuso" delle ordinanze 'extra ordinem' dei Presidenti regionali*, in *Federalismi.it*, 17/2021, www.federalismi.it; A. MAZZOLA, *Il diritto alla salute tra dimensione individuale e dovere sociale*, in *Consulta OnLine*, 2/2021, www.giurcost.org; G. MAZZOLA, *Gli attuali rapporti fra Stato e Regioni: collaborativi o conflittuali?*, in *Nomos*, 1/2021, www.nomosleattualitaneldiritto.it; M. MEZZANOTTE, *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni in periodi emergenziali*, in *Consulta OnLine*, 1/2021, www.giurcost.org; D. MORANA, *Ma è*

Il giudice delle leggi ha ricondotto l'intervento legislativo regionale alla «profilassi internazionale», di competenza esclusiva statale, che è tale da comprendere ogni misura volta a prevenire e a contrastare la pandemia in corso; ma così facendo ha inevitabilmente toccato la materia protezione civile. Come si è detto, infatti, ponendosi in continuità con la legge n. 225 del 1992, l'art. 7, co. 1, lett. c) del nuovo Codice di protezione civile ha assegnato allo Stato il potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti di protezione civile, acquisita l'intesa con le Regioni e le Province autonome «territorialmente interessate». Nell'interpretazione della Corte, quando l'emergenza – come quella sanitaria da Covid-19 – non si concentri su una porzione specifica del territorio, ma su tutto il territorio nazionale, è del tutto legittimo «che il legislatore statale, se posto a confronto con un'emergenza sanitaria dai tratti del tutto peculiari, scelga di introdurre nuove risposte normative e provvedimenti tarate su quest'ultima»⁷¹, attraverso «l'impiego di strumenti capaci di adattarsi alle pieghe di una situazione di crisi in costante divenire»⁷².

davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all'emergenza pandemica tra Stato e Regioni, a margine della sent. n. 37/2021, in Forum di Quad. cost., 2/2021, www.forumcostituzionale.it; E.C. RAFFIOTTA, I poteri emergenziali del governo nella pandemia: tra fatto e diritto un moto perpetuo nel sistema delle fonti, in Osservatorio sulle fonti, 1/2021, www.osservatoriosullefonti.it.

⁷¹ Corte cost., sent. n. 37 del 2021, punto 9 *Cons. in dir.* Al contrario, gran parte della dottrina ha ricondotto la gestione della pandemia alla competenza concorrente in materia di tutela della salute e protezione civile. *Ex plurimis*, cfr. A. MORELLI, *I rapporti tra i livelli di governo alla prova dell'emergenza sanitaria*, in *Quad. cost.*, 4/2020, 758; ma anche E. BALBONI, *Autonomie o centralismo contro il coronavirus*, in *Quad. cost.*, 2/2020, 374.

⁷² Corte cost., sent. n. 37 del 2021, punto 9 *Cons. in dir.*

In tale contesto «è la stessa legge statale ad attribuire compiti alle autonomie»⁷³ e queste ultime sono chiamate a definire quali organi siano competenti, all'interno dell'ordinamento regionale, a prestare la collaborazione richiesta e a esercitare le funzioni assegnate dallo Stato; ciò, tuttavia, non nell'esercizio della competenza legislativa di dettaglio in materia di protezione civile, che appare svuotata di contenuto, bensì di quella residuale in tema di ordinamento e organizzazione degli uffici⁷⁴.

La conseguenza è che con i d.l. nn. 6 e (soprattutto) 19 del 2020, nonché con i numerosi d.p.c.m. che hanno caratterizzato la fase pandemica, la logica dell'intesa e della leale collaborazione è stata abbandonata, in favore di un marcato accentramento delle funzioni giustificato dalla necessità di affrontare con tempestività l'emergenza⁷⁵. Lo strumento del d.p.c.m. ha portato dunque all'accantonamento del tradizionale metodo di gestione delle emergenze di rilievo nazionale, che – come poc'anzi esposto – ordinariamente si sviluppa attraverso lo strumento delle ordinanze di protezione civile, previa intesa con le Regioni interessate.

Così facendo, ad avviso della Corte, la necessità di percorrere la via della leale collaborazione costituisce un'opportunità rimessa alla discrezionalità dello Stato e non più un obbligo. Pertanto, la protezione civile (così come tante altre materie: istruzione, trasporti, sanità, turismo, commercio...) ha

⁷³ Corte cost., sent. n. 37 del 2021, punto 16 *Cons. in dir.*

⁷⁴ Al riguardo, cfr. anche Corte cost., sent. n. 250 del 2020.

⁷⁵ Cfr. P. MASALA, *I diritti fra Stato e Regioni nell'emergenza sanitaria, a vent'anni dalla revisione del Titolo V: quali lezioni possono trarsi e quale "ribilanciamento" occorre realizzare, per una più efficace garanzia dell'uguaglianza sostanziale?*, cit., 170-171. In senso contrario, L. CUOCOLO, *L'importanza delle autonomie per far fronte al Covid (e alle tendenze accentratrici)*, in *DPCE online*, 1/2020, www.dpceonline.it, XVIII, rileva un coinvolgimento delle autonomie, specie se si confronta il modello italiano con quello spagnolo.

finito per l'essere assorbita nel grande contenitore della profilassi internazionale, che secondo il giudice delle leggi non costituisce una competenza trasversale (nel qual caso le competenze regionali si espanderebbero o recederebbero a seconda del caso concreto)⁷⁶, bensì rappresenta una materia in senso tecnico⁷⁷, come tale idonea a porsi al di sopra del riparto delle competenze costituzionalmente vigente.

L'auspicio è certamente quello di individuare «un punto di equilibrio che impedisca, a danno di tutta la Repubblica, il cronicizzarsi di una condizione di crisi»⁷⁸. In caso contrario, se tale quadro venisse confermato anche dopo la fine dello stato di emergenza (cessato il 31 marzo 2022, ma la cui declaratoria, com'è noto, è sempre rimessa alla discrezionalità del legislatore nazionale), le Regioni si troverebbero a esercitare in materia di protezione civile (così come in tanti altri settori di competenza concorrente e residuale) delle potestà soltanto formalmente legislative, ma sostanzialmente amministrative, imboccando la via (senza ritorno?) dell'amministrativizzazione dell'autonomia regionale⁷⁹.

⁷⁶ Per approfondire le ragioni in virtù delle quali la Corte avrebbe dovuto riconoscere il carattere trasversale della profilassi internazionale, cfr. C. PADULA, *La pandemia, la leale collaborazione e la Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1-2/2021, 169 ss.

⁷⁷ Cfr. L. CUOCOLO, F. GALLARATI, *La Corte difende la gestione unitaria della pandemia con il bazooka della profilassi internazionale*, in *Corti supreme e salute*, 1/2021, www.cortisupremeesalute.it, 17.

⁷⁸ Si tratta di un'espressione utilizzata da Corte cost., sent. n. 168 del 2021, punto 10.3.1 *Cons. in dir.*

⁷⁹ Cfr. A. CANDIDO, *Verso l'amministrativizzazione delle Regioni? La metamorfosi del principio autonomista*, in C. BUZZACCHI, A. MORELLI e F. PIZZOLATO (a cura di), *Rappresentanza politica e autonomie*, Milano 2016, 45 ss.