

UNA NUOVA EMERGENZA: L'ALLUVIONE DELLE ORDINANZE DI PROTEZIONE CIVILE

di *Alfredo Fioritto*

SOMMARIO: 1. L'eccessivo uso degli strumenti emergenziali - 2. Profili di tecnica del diritto. - 3. Profili di politica del diritto.

1. L'eccessivo uso degli strumenti emergenziali

Gli ordinamenti giuridici hanno da sempre previsto strumenti giuridici straordinari per far fronte a situazioni di emergenza nelle quali non sarebbe possibile procedere con i normali mezzi. È facile constatare, però, che negli ultimi due decenni il ricorso al diritto dell'emergenza si sia così diffuso da diventare un vero e proprio modello alternativo di amministrazione pubblica. Non è un caso se l'affermazione e l'espansione del fenomeno coincida con l'approvazione, nel 1992, della legge sulla protezione civile che includeva il nuovo strumento dell'ordinanza di protezione civile: nata per affrontare situazioni di emergenza connesse alle catastrofi naturali, è divenuta lo strumento preferito per tutte quelle situazioni complesse in cui, per incapacità o per cattiva volontà, non vengono usati gli strumenti ordinari con tutte le garanzie a questi connessi.

Il motivo di una tale diffusione va cercato, in primo luogo, nella enorme complessità delle società contemporanee: che si tratti dell'economia o dei cambiamenti climatici, della salute o delle questioni sociali, come le migrazioni o il terrorismo, sembra che la sicurezza e il benessere delle persone siano costantemente messe in pericolo. Dall'insicurezza nasce la richiesta di un intervento pubblico più efficiente ed efficace; ma il nostro paese sembra avere un modo tutto suo di concepire e amministrare il fenomeno delle emergenze.

Come altri fenomeni naturali o sociali, anche l'emergenza assume una dimensione giuridica poiché è regolata da norme ed è affidata alle cure di amministrazioni pubbliche. Molte possono essere le cause di una situazione d'emergenza: in genere, si tratta di cause non prevedibili con certezza che producono situazioni straordinarie le quali devono essere affrontate con mezzi e strumenti eccezionali.

Assistiamo, però, da alcuni anni a un fenomeno nuovo che riguarda in modo specifico le amministrazioni pubbliche. Accanto alle emergenze tradizionali, imputabili a cause esterne poco prevedibili, vanno aumentando i casi di emergenze prodotte dall'inefficienza amministrativa. Tra gli esempi più noti si possono citare lo smaltimento dei rifiuti, la gestione del traffico urbano, la realizzazione di opere pubbliche: in questi casi le situazioni di emergenza e di pericolo sono il frutto di inefficienze delle pubbliche amministrazioni alla cui cura sono attribuite, in via ordinaria, le funzioni di gestione dei rifiuti, della viabilità e del traffico o della realizzazione delle opere.

Altra peculiarità italiana è l'ampiezza delle competenze attribuite alla protezione civile che sta diventando una sorta di amministrazione parallela che, in virtù degli speciali poteri che la legge le attribuisce, si sostituisce alle amministrazioni ordinarie quando queste non sono in grado di svolgere le proprie funzioni. Un chiaro sintomo è il frequente ricorso all'ordinanza di protezione civile, prevista dalla legge 24 febbraio 1992, n. 225, come

provvedimento tipico di tutte le situazioni d'emergenza (vera o presunta). Per avere un quadro della dimensione del fenomeno basti ricordare come, in meno di due anni, dal gennaio 2008 al settembre 2009, siano state emanate dal presidente del consiglio dei ministri più di 160 ordinanze di protezione civile che riguardano situazioni disparate. Senza contare una decina di provvedimenti riguardanti il terremoto dell'Aquila (ma ci sono anche ordinanze sul terremoto in Iran), si va dagli eventi atmosferici (anche definiti eventi meteorologici e avversità atmosferiche) alle esplosioni, dalla gestione dei rifiuti a quella del traffico, dai rischi idrogeologici al risanamento delle lagune, dagli inquinamenti agli eventi vulcanici (che sembrano affliggere le isole Eolie dal 2003), dall'immigrazione irregolare ai campi nomadi fino ad arrivare alla ricerca di un aereo da turismo scomparso nei pressi dell'isola di Los Roques (Venezuela). Un capitolo a parte riguarda la gestione dei cosiddetti grandi eventi: da quando le norme sulla protezione civile hanno equiparato i grandi eventi alle emergenze si usano le ordinanze di protezione civile per organizzare eventi come le visite papali, l'anno giubilare paolino, la riunione del G8, i festeggiamenti per i 150 anni dell'Unità d'Italia, i mondiali di nuoto e altri ancora. L'eccessivo uso degli strumenti giuridici d'emergenza si presta a numerose considerazioni critiche che meriterebbero maggior spazio e approfondimento: ci si limita, dunque, a due considerazioni.

In primo luogo, l'uso dei poteri straordinari è indice di un cattivo uso dei poteri ordinari da parte delle amministrazioni competenti. Quando l'inefficienza arriva al punto di creare situazioni di pericolo per i cittadini tali da giustificare un intervento sostitutivo della protezione civile si possono trarre due conclusioni: o gli amministratori sono incapaci o gli strumenti a disposizione dell'amministrazione (norme, procedure, mezzi) sono insufficienti o sbagliati. Spesso l'emergenza nasce dalla combinazione dei due fattori ma, in ogni caso, è un errore intervenire sull'emergenza senza intervenire sulle cause di essa.

La seconda considerazione riguarda l'attuale assetto dei poteri e delle competenze; se, infatti, alcune amministrazioni non sono in grado di esercitare le funzioni assegnate questo può voler dire o che è sbagliata la distribuzione delle competenze o che, evidentemente, le amministrazioni non sono tutte uguali tra loro. Comuni, regioni, uffici statali andrebbero valutati per la loro efficienza ed efficacia prevedendo incentivi e sanzioni: ma, anche in questo caso, è sbagliato intervenire sull'emergenza senza incidere sul funzionamento ordinario dell'amministrazione.

2. Profili di tecnica del diritto

Il fenomeno dell'abuso delle ordinanze di protezione civile si presta a un duplice ordine di considerazioni che riguardano profili di tecnica del diritto e profili di politica del diritto. Dal punto di vista della tecnica del diritto l'ordinanza di protezione civile appartiene al *genus* delle ordinanze di necessità ed urgenza che gli ordinamenti giuridici conoscono da sempre. Nei casi di pericolo, nelle situazioni di emergenza e di necessità gli ordinamenti prevedono, come "valvola di sicurezza" un potere di emergenza che si esplica attraverso le ordinanze contingibili ed urgenti che sono, pur nella loro atipicità, provvedimenti amministrativi. Una prima osservazione sulle ordinanze di protezione civile riguarda la loro prevalenza rispetto ad altri tipi di ordinanze che, pure, potrebbero essere utilizzate dalle amministrazioni; dalla loro previsione normativa (con la l. n. 225/1992) queste ordinanze risultano essere molto più utilizzate rispetto alle altre che pure sono espressamente

individuata dalle norme come quelle ambientali, quelle sanitarie o quelle in materia di ordine pubblico. Il motivo di tale preferenza sembra essere riconducibile ad aspetti economici e finanziari; l'ordinanza di protezione civile, infatti, viene normalmente accompagnata da un finanziamento che le altre ordinanze non prevedono. Questo spiega perché, nel rapporto tra le istituzioni pubbliche, siano gli stessi enti locali e le stesse regioni a sollecitare l'uso di questo strumento: l'ordinanza di protezione civile aggiunge risorse finanziarie a quelle, ormai scarse, di comuni e regioni.

Un secondo aspetto di tecnica del diritto attiene al presupposto della necessità e all'obbligo di motivazione: le ordinanze di protezione civile sono provvedimenti amministrativi, certamente atipici, ma la loro natura comporta comunque una valutazione del presupposto della necessità e dell'urgenza da parte delle amministrazioni che le emanano. Persiste, dunque, un obbligo di motivazione dell'ordinanza che può essere oggetto del controllo, *ex post*, dei giudici amministrativi che oggi, con l'ampliamento dei poteri istruttori, hanno tutti i mezzi, compresa la verifica o la nomina di consulenti tecnici, per una completa analisi sulla sussistenza della necessità, dell'urgenza e del pericolo.

In effetti, il ruolo della giurisprudenza in altri ordinamenti è stato molto rilevante: in Francia la nozione di atto d'urgenza viene dal Consiglio di Stato francese, che, con alcune sentenze degli anni Venti ha ammesso la possibilità di provvedimenti amministrativi che assegnassero alle amministrazioni poteri *autant qu'il faut*, che comprendono tutto ciò che è necessario. Quindi il ruolo del giudice amministrativo, così come è avvenuto in altri ordinamenti, può essere rilevante ai fini di una migliore configurazione dei provvedimenti di necessità e di urgenza.

Un terzo aspetto attinente ai profili di tecnica del diritto è quello della proporzionalità. Anche questo è un elemento di scrutinio da parte del giudice. Ormai il principio di proporzionalità è un principio entrato a pieno titolo nel nostro ordinamento. È possibile, dunque, annullare un'ordinanza perché il suo contenuto non è proporzionato all'evento. Anche qui aiuta la giurisprudenza del Consiglio di Stato francese che negli anni Sessanta annullava provvedimenti presidenziali sul presupposto della sproporzione delle misure rispetto all'evento; anche in questo caso l'apporto della giurisprudenza potrebbe essere molto utile e costruttivo.

L'ultimo aspetto è quello della tecnica redazionale. Ormai le ordinanze sono tecnicamente ben confezionate: individuano esplicitamente le norme che saranno derogate, indicano la loro durata, precisano l'obbligo del rispetto dei principi generali dell'ordinamento e delle norme europee così come l'obbligo del rispetto dei principi del procedimento. I problemi nascono non tanto dalle singole ordinanze quanto dalla loro reiterazione.

3. Profili di politica del diritto

Gli aspetti più interessanti e più problematici si intravedono analizzando il profilo "di politica del diritto". Con le ordinanze di protezione civile si è creato un vero e proprio modello alternativo di amministrazione che, peraltro, non è giustificato quale alternativa "efficiente" in contrapposizione alla condizione della pubblica amministrazione "ordinaria". Rispetto alla pesante burocrazia del passato, negli ultimi anni abbiamo assistito ad una netta

semplificazione dell'attività amministrativa (basti pensare alle DIA, adesso SCIA, alla normativa sui “silenzi”) per cui non è più plausibile giustificare l'uso delle ordinanze basandosi sulla “pesantezza” delle norme amministrative.

Al contrario, comincia a porsi un problema di garanzia dell'interesse pubblico e di quello generale: chi verifica se le attività dei privati si svolgono in maniera compatibile con gli interessi pubblici? Le garanzie normative degli interessi pubblici diminuiscono e, in aggiunta, il ricorso così esteso ai poteri d'ordinanza sembra mostrare un'amministrazione poco capace di tutelare gli interessi pubblici attraverso la gestione ordinaria delle regole. Osservando altri paesi europei ci si rende conto come questi pur non essendo meno regolati dell'Italia riescano a “funzionare”: quindi l'inefficienza non sembra essere necessariamente correlata alla sovrabbondanza di regole, quanto piuttosto alla loro razionalità e alla capacità di attuarle da parte delle amministrazioni.

Quindi il modello delle ordinanze in Italia si è consolidato non tanto per la quantità e qualità della normazione, quanto piuttosto per la scarsa qualità della pubblica amministrazione di chi, cioè, le regole dovrebbe applicarle. Il modello che ne deriva, quello dell'amministrazione dell'emergenza permanente, non sembra neppure essere particolarmente efficiente se è vero, come è vero, che c'è continuo bisogno di proroghe e di reiterazioni delle ordinanze perché si raggiunga un qualche effetto.

Ci sarebbe, allora, bisogno di una nuova regolazione del sistema delle ordinanze e più in generale del sistema della protezione civile per riportarlo in una dimensione più consona: quella dell'eccezionalità. Gli strumenti giuridici che l'ordinamento mette a disposizione per affrontare problemi complessi e urgenti sono già sufficienti. In Francia o in Germania i grandi eventi sono gestiti con gli strumenti ordinari senza ricorrere alla protezione civile; le direttive europee sui contratti pubblici danno ampie possibilità di derogare alle norme in materia di contratti nelle situazioni d'emergenza (si vedano gli artt. 56 e 57 del nostro Codice dei Contratti). Per queste ragioni non sembra opportuno né utile ipotizzare nuovi strumenti normativi ma più semplicemente usare correttamente gli istituti giuridici ordinari e ridurre il ricorso alle ordinanze di protezione civile.

Un aiuto potrebbe venire dalle istituzioni europee le quali potrebbero svolgere un ruolo primario nella regolazione della protezione civile: in effetti, già esistono proposte di direttiva in materia e già operano programmi di cooperazione tra gli stati europei. Forse, come è successo in altri casi, alzare il livello della regolazione da quello nazionale a quello europeo potrebbe servire a migliorare il nostro sistema.

Un ultimo, controverso e spinoso problema, è quello della possibile costituzionalizzazione dei poteri d'emergenza. Alcuni ordinamenti hanno regolato direttamente nelle costituzioni l'uso dei poteri emergenziali: è noto il caso del Canada ma anche le costituzioni degli ex paesi dell'area sovietica hanno previsto i casi e i limiti all'uso del potere emergenziale. Per quanto riguarda l'Italia, considerato l'eccessivo ricorso ai poteri emergenziali e considerato che tali poteri si collocano proprio al confine tra il potere politico e quello amministrativo, sarebbe forse opportuna una norma costituzionale che li regolasse e limitasse: ma l'attuale momento non sembra così favorevole ad una tale ipotesi.