



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI GENOVA

SCUOLA DI SCIENZE SOCIALI

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

CORSO DI LAUREA MAGISTRALE A CICLO UNICO IN GIURISPRUDENZA

Tesi di laurea in Diritto Amministrativo

**“IL SISTEMA DI PROTEZIONE CIVILE E IL MODELLO IT-ALERT:
GESTIONE DEL RISCHIO, TECNOLOGIA E RESPONSABILITÀ”**

Relatore:

Chiar.mo Prof. Matteo Timo

Candidata:

Francesca Gotti

Anno Accademico 2025 – 2026

INDICE

INTRODUZIONE	3
CAPITOLO I	5
L'EMERGENZA NEL DIRITTO AMMINISTRATIVO	5
1.1. Premessa	5
1.2. La nozione di emergenza.....	6
1.2.1. (segue) I requisiti della situazione di emergenza.....	11
1.3. I principi costituzionali dell'emergenza	11
1.4. Lo stato di emergenza e l'esercizio dei poteri emergenziali	19
1.5. Le ordinanze contingibili e urgenti.....	27
1.6. I limiti e le criticità del modello emergenziale	36
CAPITOLO II.....	43
DALLA REAZIONE ALLA PREVENZIONE DEL RISCHIO:	43
IL RUOLO DELLA PROTEZIONE CIVILE.....	43
2.1. Premessa	43
2.2. L'evoluzione storica della Protezione Civile fino al Codice (d.lgs. 2 gennaio 2018, n.1).....	44
2.3. Il Codice di Protezione Civile: componenti, strutture operative e funzioni	52
2.4. Il potere di ordinanza nella Protezione Civile	62
2.4.1. (Segue) La natura e l'esercizio del potere di ordinanza	66
2.5. La gestione del rischio nel Codice di Protezione Civile.....	70
2.6. I principi di prevenzione e di precauzione nella gestione delle emergenze	80
2.7. La legge quadro sulla ricostruzione post-calamità e il raccordo con il Codice della Protezione Civile	89
CAPITOLO III	92
LA FUNZIONE DI ALLERTAMENTO:	92
IT-ALERT	92
3.1. Premessa	92

3.2. La funzione di allertamento nel Codice della Protezione Civile	93
3.3. L'evoluzione tecnologica dell'allertamento: Early Warning System e Common Alerting Protocol	100
3.4. Il modello italiano: IT-alert. Origini e quadro normativo	109
3.5. La disciplina e il funzionamento dell'IT-alert: il Codice delle Comunicazioni Elettroniche e la tecnologia Cell Broadcast.....	117
3.6. La natura giuridica del messaggio di allertamento	126
CAPITOLO IV	131
I LIMITI E LE RESPONSABILITÀ DELL'ALLERTAMENTO.....	131
4.1. Premessa	131
4.2. Cenni alla responsabilità penale nell'attività di allertamento alla popolazione	132
4.2.1. (Segue) La rilevanza della mancata allerta, tardiva allerta e falsa allerta	137
4.2.2. (Segue) La rilevanza dell'allerta tardiva	141
4.2.3. (Segue) La rilevanza della falsa allerta.....	144
4.3. Cenni alla responsabilità civile nell'esercizio delle funzioni di Protezione Civile	146
4.4. Cenni alla responsabilità amministrativa connessa all'uso degli algoritmi.....	151
4.5. La tutela dei dati personali e profili di privacy	160
4.6. I rapporti tra IT-alert e altri strumenti di comunicazione di massa	167
CAPITOLO V	176
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....	176
BIBLIOGRAFIA	185
RINGRAZIAMENTI	200

INTRODUZIONE

Il presente lavoro di tesi indaga la profonda metamorfosi che ha interessato il diritto amministrativo dell'emergenza nell'ordinamento italiano: il passaggio da un modello tradizionale, meramente reattivo e straordinario – incentrato sull'amministrazione del soccorso *ex post* e sull'uso dei poteri derogatori – a un paradigma permanente e proattivo di amministrazione del rischio.

Il ragionamento che attraversa l'intera trattazione analizza come l'ingresso della tecnologia, della prevedibilità scientifica e della digitalizzazione dei sistemi di allarme pubblico (rappresentati da IT-alert) non elimini l'intrinseca incertezza degli eventi calamitosi, ma consenta di spostarne i confini giuridici. Questa transizione ridefinisce i rapporti tra autorità pubblica e collettività, trasformando il cittadino da beneficiario passivo di aiuti a colui che adotta consapevolmente i comportamenti dettati dal dovere di autoprotezione. Al contempo, la pretesa sociale di azzeramento del rischio genera complesse tensioni dogmatiche in tema di responsabilità degli operatori (ossia, in tema di "Protezione Civile Difensiva"), di decisionalità algoritmica e di tutela dei diritti fondamentali.

Il percorso si snoda lungo quattro direttrici principali, ossia il Capitolo I che pone le basi del diritto amministrativo dell'emergenza, ricostruendo l'accoglimento del modello dualista nella Carta Costituzionale, nonché la natura delle ordinanze contingibili e urgenti e i rischi di "normalizzazione dell'eccezione", dove l'abuso dello strumento straordinario rischia di creare delle cosiddette "amministrazioni parallele" per sopperire alle inefficienze ordinarie della Pubblica Amministrazione.

Proseguendo, il Capitolo II analizza l'evoluzione storica e la risistemazione operata dal Decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, della Protezione Civile. Esso illustra come il consolidamento del Disaster Management Cycle ha modificato la materia. Si approfondiscono i principi di prevenzione e di precauzione, nonché il concetto di pianificazione comunale, la quale è intesa come un patto della comunità a non rischiare e, infine, il raccordo con la legge quadro sulla ricostruzione post-calamità (ossia, la legge 40/2025).

Il Capitolo III esamina, invece, il funzionamento tecnologico della prevenzione non strutturale. Attraverso la disamina della Direttiva UE 2018/1972 e il Codice delle Comunicazioni Elettroniche, si analizza la piattaforma di IT-alert e l'impiego della tecnologia Cell Broadcast. Sotto il profilo dogmatico, il messaggio di allertamento viene qualificato non come un provvedimento autoritativo, ma come un'operazione materiale di

comunicazione pubblica a diffusione conoscitiva, volta a innescare l'autoprotezione dei consociati.

Infine, il Capitolo IV analizza le fattispecie di mancata, tardiva e falsa allerta (con il paradosso della sindrome “al lupo al lupo”), nonché la responsabilità erariale della Pubblica Amministrazione, l'impiego dell'Intelligenza Artificiale ad alto rischio tra riserva di umanità e colpa erariale, fino ad arrivare alle implicazioni sulla privacy determinate dal passaggio dal Blind Broadcast anonimo al tracciamento georeferenziato via App GPS.

In conclusione, la tesi intende dimostrare come l'amministrazione del rischio contemporanea necessiti di un nuovo equilibrato bilanciamento, il quale sia capace di valorizzare l'innovazione predittiva, nonché salvavita, senza sacrificare lo Stato di diritto, la certezza delle responsabilità e la tutela dei diritti costituzionali dei cittadini.

CAPITOLO I

L'EMERGENZA NEL DIRITTO AMMINISTRATIVO

SOMMARIO: 1.1. Premessa – 1.2. La nozione di emergenza – 1.2.1. (*Segue*) I requisiti della situazione di emergenza – 1.3. I principi costituzionali dell'emergenza – 1.4. Lo stato di emergenza e l'esercizio dei poteri emergenziali – 1.5. Le ordinanze contingibili e urgenti – 1.6. I limiti e le criticità del modello emergenziale.

1.1. *Premessa*

Il diritto dell'emergenza rappresenta una delle aree di maggiore tensione e complessità nel diritto pubblico contemporaneo. Nel contesto giuridico, l'emergere di situazioni impreviste o accidentali giustifica l'attivazione di poteri e procedure straordinarie in deroga al comune esercizio della funzione amministrativa, ogniqualvolta il procedimento ordinario si riveli strutturalmente inadeguato o insufficiente a tutelare l'interesse pubblico. Questo primo Capitolo si propone, dunque, di indagare i nodi teorici e applicativi di tale modello, partendo dal presupposto che l'emergenza non si configura come una realtà statica, bensì come un processo fluido scandito cronologicamente tra prevenzione, gestione e ricostruzione.

L'analisi prende avvio dalla complessità della ricostruzione della nozione di emergenza: si vede, infatti, la tendenza dell'ordinamento a non cristallizzare il concetto in esame in una definizione legislativa rigida, e ciò si riflette anche nella natura stessa del fatto straordinario, che sfugge per sua essenza a prescrizioni preventive generali e astratte.

Successivamente, la trattazione prosegue con la collocazione del concetto di emergenza nell'ordinamento italiano: attraverso l'accoglimento della tesi dualista, e il rifiuto di una clausola generale di emergenza, la quale è stata effettuata dai Costituenti per scongiurare rischi storici di deriva autoritaria, la Carta ha inteso la deroga come uno strumento di autodifesa temporaneo finalizzato esclusivamente alla sopravvivenza dell'ordinamento e al ripristino dello *status quo ante*.

Inoltre, l'attenzione si sposta sulla trattazione dei poteri straordinari, con particolare riferimento alle ordinanze contingibili e urgenti. Di queste ultime, si analizza la natura di atti amministrativi atipici e la loro problematica capacità derogatoria (ma non abrogativa) delle norme primarie. In questo quadro, il giudizio di necessità sui presupposti di fatto e il principio di proporzionalità si rivelano elementi fondamentali per consentire il sindacato del giudice amministrativo, nonché per ricondurre un'azione *extra ordinem* nei binari della legalità sostanziale.

Infine, un ultimo elemento importante concerne i limiti del sistema emergenziale, con riferimento ai “paradossi dell'emergenza”. In questo senso, si trattano i fenomeni di stabilizzazione e di normalizzazione dell'eccezione, spesso impiegati come scappatoia per aggirare le inefficienze croniche della Pubblica Amministrazione, con il rischio di dare vita ad un sistema permanente di “amministrazioni parallele” a scapito dello Stato di diritto.

1.2. La nozione di emergenza

Nel linguaggio comune la nozione di “emergenza” evoca una situazione imprevista o accidentale che richiede un intervento immediato¹ per evitare o ridurre conseguenze dannose. Nel linguaggio giuridico tale concetto assume la particolarità di giustificare l'utilizzo di poteri e procedure straordinarie, in deroga all'ordinario esercizio della funzione amministrativa, in quanto il procedimento amministrativo non risulta idoneo o sufficiente a tutelare l'interesse pubblico².

Per far fronte a queste situazioni non previste e non regolate *ex ante* dalle norme, gli ordinamenti giuridici hanno sviluppato un diritto dell'emergenza che è caratterizzato da appositi elementi: la previsione di poteri speciali e derogatori, l'introduzione del concetto di rischio come parte integrante dell'attività amministrativa e l'istituzione di forme particolari di organizzazione. Tali peculiarità si giustificano in considerazione del duplice obiettivo dell'amministrazione dell'emergenza, che è chiamata sia alla prevenzione di eventi dannosi o catastrofici, sia alla gestione, adoperandosi nella fase immediatamente successiva³. La particolarità è che queste due funzioni corrispondono nei medesimi organi e soggetti, i quali

¹ Voce *Emergenza* in Enciclopedia Treccani, www.treccani.it.

² Voce *Emergenza* in Enciclopedia Treccani, www.treccani.it.

³ In questo senso, A. FIORITTO, *Le forme organizzative dell'amministrazione dell'emergenza*, in *Annuario AIPDA*, 2005, Milano, Giuffrè, 2006, pag. 158.

non sono competenti solo per la prevenzione o per la gestione ma sono chiamati a intervenire in entrambi gli ambiti⁴.

Il quadro definitorio tracciato offre una prima cornice lessicale di riferimento ma non riflette completamente la realtà dei fatti, in quanto risulta problematico raggiungere una definizione normativa di emergenza che sia omogenea⁵. L'ordinamento, infatti, si scontra con norme che, sebbene individuino precisamente le pubbliche amministrazioni competenti, i poteri che sono attribuiti alle stesse nonché le particolari e straordinarie competenze per far fronte alle situazioni emergenziali, non definiscono specificatamente la nozione di emergenza. Questa scelta riflette la natura stessa dell'evento emergenziale che, in quanto straordinario, tende a sottrarsi ai tentativi della legge di predeterminarlo, essendo un concetto che difficilmente risulta idoneo a essere incasellato in una fattispecie generale e astratta. Inoltre, in relazione alla mancanza di precisazione, tale concetto risulta spesso affiancato ad altri termini, che si utilizzano per sinonimi, come "eccezionalità", "necessità", "contingenza", "urgenza" e altri, i quali ostacolano la formazione di un nucleo unitario di emergenza⁶.

Oltre alla difficoltà definitoria, emerge un profilo di ordine ontologico secondo il quale l'emergenza segna il momento di "crisi della fattispecie giuridico – normativa"⁷, in quanto il fenomeno emergenziale, per sua natura atipico e improvviso, elude la logica di predeterminazione che caratterizza le fattispecie normative. Questo fenomeno è legato a quello che è stato definito il "paradosso dell'emergenza"⁸, secondo il quale si assiste spesso a una dilatazione della nozione con il fine di sopperire alla lentezza o alla inefficienza della amministrazione ordinaria, rischiando di trasformare questo strumento straordinario in un mezzo per conseguire una situazione di gestione permanente che contribuisce alla creazione del fenomeno delle "amministrazioni parallele".

⁴ Di questa unicità tratta A. FIORITTO, *Le forme organizzative dell'amministrazione dell'emergenza*, in *Annuario AIPDA*, 2005, Milano, Giuffrè, 2006, pag. 158.

⁵ G. BOTTINO, *L'amministrazione dell'emergenza*, in *CERIDAP*, 2024, pag. 8.

⁶ G. BOTTINO, *L'amministrazione dell'emergenza*, cit. pag. 3. L'Autore riporta una molteplicità di esempi per chiarire la difficoltà di ricostruire una nozione uniforme di emergenza a partire dal dato normativo. Il primo caso è tratto dall'art. 81, comma 2, della Costituzione, dove si afferma che il ricorso all'indebitamento è consentito "al verificarsi di casi eccezionali": questi "casi eccezionali" trovano corrispondenza nella legge 243/2012, dove vengono definiti come "periodi di grave recessione economica" e come "eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato". Un altro caso esemplificativo concerne il d.lgs. 152/2006 dove si trattano i poteri di ordinanza che sono di competenza del Ministero dell'Ambiente, al Ministero della Salute, alle Regioni e agli Enti locali "in caso di urgente necessità".

⁷ G. BOTTINO, *op. cit.* pag. 10.

⁸ S. CASSESE, *I paradossi dell'emergenza*, in *Annuario AIPDA*, 2005, Milano, Giuffrè, 2006, pag. 225 – 229.

Allo stesso tempo, si trova conferma di questa difficoltà anche a livello empirico come conseguenza dell'applicazione di questa normativa ambigua: in questa circostanza, il riferimento è dato dall'art. 42 del decreto legislativo 33/2013⁹, il quale pur affrontando il fenomeno dell'emergenza non ne fornisce una definizione. Da ciò risulta nuovamente la volontà dell'ordinamento di specificare, definire e chiarire funzioni delle pubbliche amministrazioni e le modalità di esercitarle per fronteggiare una situazione straordinaria, senza entrare nel merito della questione.

Il problema in esame è ulteriormente aggravato dalla circostanza che l'emergenza non è un fenomeno di natura statica e suscettibile di essere cristallizzato in una definizione chiusa¹⁰; al contrario, si manifesta come un processo fluido e scandito in tre momenti distinti: un "prima", un "durante" e un "dopo"¹¹. Questa tripartizione, fondata sulla successione cronologica tra prevenzione, gestione della fase acuta e ricostruzione successiva, frammenta inevitabilmente l'omogeneità e la disciplina dell'istituto. L'emergenza smette infatti di essere un evento puntuale per trasformarsi in un processo più fluido, dove le regole applicabili mutano a seconda della fase, e per questo si richiede all'amministrazione competente di agire in modo flessibile, contrariamente alla rigidità dei procedimenti ordinari.

Data la complessità di tale operazione, anche la dottrina¹² ha più volte evidenziato la difficoltà di trattare l'istituto, ritenendolo strettamente collegato ai concetti di incertezza e rischio, nonché ai concetti di necessità ed eccezione. A tale riguardo, un tassello è dato dalla trattazione del concetto di "necessità", il quale è definito come una situazione straordinaria che non è tipicamente prevista o regolata a priori dall'ordinamento¹³. La necessità viene

⁹ G. BOTTINO, *L'amministrazione dell'emergenza*, in *CERIDAP* 2024, cit. pag. 6. Il riferimento è all'articolo 42 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (in www.normattiva.it) in esame tratta dell'obbligo per le pubbliche amministrazioni, comprese quelle straordinarie costituite a norma del Codice di Protezione civile, a pubblicare tutti i "provvedimenti contingibili e urgenti", o comunque tutti i "provvedimenti di carattere straordinario" nella sezione denominata "Amministrazione Trasparente" qualora si debbano fronteggiare situazioni "di calamità naturali o di altre emergenze".

¹⁰ A. NICOTRA, *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2021, pag. 126. Sul punto l'Autrice afferma che anche durante i Lavori preparatori è emersa la difficoltà di chiudere la nozione di emergenza in una norma omogenea: si è preferito per una norma elastica che consente di comprendere un insieme di situazioni anche molto variegata tra loro.

¹¹ G. BOTTINO, *L'amministrazione dell'emergenza*, in *CERIDAP*, 2024, cit. pag. 8. Sul punto anche M. SIMONCINI, *Introduzione alla nozione di emergenza nel diritto amministrativo. Il caso inglese*, in *Federalismi.it*, 10 ottobre 2017, pag. 12.

¹² Sul punto A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, in *Annuario AIPDA*, 2005, Milano, Giuffrè, 2006, pag. 157 ss; R. CAVALLO PERIN, *Il diritto amministrativo dell'emergenza per fattori esterni all'amministrazione pubblica*, in *Annuario AIPDA*, 2005, Milano, Giuffrè, 2006, pag. 31 ss; N. BRIGNOLI, *Il problema dei problemi: emergenza e ordinamento giuridico. Spunti sui risvolti ordinamentali dell'emergenza pandemica da Covid-19*, in *Nuove Autonomie*, 2022, n.2, pag. 4.

¹³ N. BRIGNOLI, *Il problema dei problemi: emergenza e ordinamento giuridico. Spunti sui risvolti ordinamentali dell'emergenza pandemica da Covid.19*, in *Nuove Autonomie*, 2022, n. 2, cit. pag. 4.

configurata in varie accezioni, tra cui come fonte del diritto¹⁴. Intenderla in questo senso vale a dire consentire e legittimare, in quanto trova il suo fondamento nella necessità, l'utilizzo di poteri straordinari da parte dello Stato, altrimenti vietati dal dettato della Costituzione, per far fronte a situazioni emergenziali. In quest'ottica, il diritto dell'emergenza agisce come uno strumento di autodifesa dell'ordinamento, nel quale si deroga temporaneamente alle norme ordinarie in favore di poteri straordinari al fine di ristabilire l'equilibrio.

La necessità, anche intesa come “funzionalizzata”¹⁵, richiama l'essenza dell'emergenza dal momento che fa riferimento alla possibilità, in una situazione emergenziale, di non applicare le leggi e norme ordinarie per utilizzarne altre straordinarie. Ad ogni modo, se si considera la necessità come fonte del diritto si ha la conseguenza di modificare in modo temporaneo e in modo legittimo l'ordinario ordinamento giuridico¹⁶, con l'obiettivo di ristabilirne l'equilibrio.

Emerge come la nozione di necessità sia strettamente collegata a quella di emergenza, per la ragione che quest'ultima rappresenta una situazione straordinaria e imprevedibile che, per essere gestita, comporta la necessità di fare ricorso a norme derogatorie rispetto a quelle ordinarie¹⁷.

Un secondo tassello è rappresentato dalla possibile sovrapposizione tra il concetto di emergenza e il concetto di rischio. A tale proposito, rileva il termine romano *periculum*¹⁸ con il quale si prevede la configurabilità in un negozio giuridico di clausole aventi come oggetto una situazione imprevedibile e immediata che incide negativamente sull'adempimento di una delle parti, dalla quale consegue la funzione di ripartizione del danno. In un secondo momento si articola una seconda e più ampia concezione di rischio,

¹⁴ A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Il Mulino, Bologna, 2008, cit. pag. 29. L'Autore qualifica il concetto di necessità in tre modalità: parla di necessità come “posizione giuridica dello Stato” che viene accostata al concetto di legittima difesa, nel senso che si rende lecito l'utilizzo della forza per garantire l'esistenza dello stato. Inoltre, fa riferimento alla accezione di necessità in quanto “funzionalizzata”, secondo la quale lo stato, per garantire i bisogni della collettività, è legittimato a fare ricorso ai mezzi necessari per raggiungere il fine prefissato. La terza accezione è la necessità come fonte del diritto.

¹⁵ A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Il Mulino, Bologna, 2008, cit. pag. 30.

¹⁶ A. FIORITTO, *op. cit.* pag. 37. L'autore spiega come la necessità può sovvertire l'ordinamento giuridico ordinario solo per il periodo strettamente necessario al superamento della situazione emergenziale, il quale può avvenire attraverso il ricorso a poteri straordinari, i quali sono legittimati proprio dal requisito della necessità.

¹⁷ N. BRIGNOLI, *Il problema dei problemi: emergenza e ordinamento giuridico. Spunti sui risvolti ordinamentali dell'emergenza pandemica da Covid.19*, in *Nuove Autonomie*, 2022, n.2, pag. 554. L'autore richiama due possibili origini del termine “emergenza”: la prima rievoca il termine inglese “emergency” che si traduce in una situazione analoga a quella di necessità. Nel secondo caso, invece, l'Autore nota che se si riprende il termine latino “emergere” allora i due concetti risultano essere distinti.

¹⁸ A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Il Mulino, Bologna, 2008, cit. pag. 35.

diversa da quella contrattuale, che concerne più genericamente qualunque attività economica o commerciale¹⁹. Infine, si arriva alla società moderna, denominata anche come “Società del rischio”²⁰, dove lo “stato di necessità” e lo “stato di emergenza” sempre più spesso si trovano a coesistere. In questo scenario, la dottrina opera una distinzione anche tra pericolo e rischio, dove il pericolo rappresenta una minaccia attuale e concreta che comporta l’attivazione di un intervento immediato; invece, il rischio si configura come una fattispecie potenziale che richiede una sua attività di prevenzione. Infatti, l’amministrazione ordinaria si sta evolvendo sempre più decisamente da un modello puramente reattivo ad una amministrazione precauzionale.

Un terzo tassello è rappresentato, invece, dalla nozione di “eccezione”. Con essa si denota una modalità di risposta alle situazioni emergenziali, nel senso che si parte dal presupposto di dover far fronte a un evento che non può essere gestito con i mezzi ordinari per arrivare all’instaurazione dello stato d’eccezione. La particolarità, in questo caso, risiede nel fatto che, come in una situazione di necessità o di emergenza, le situazioni eccezionali che possono verificarsi non sono disciplinate *ex ante* dall’ordinamento ma trovano origine in norme straordinarie. Queste ultime individuano solitamente poteri, competenze e procedure che costituiscono il fondamento per l’utilizzo di questo potere straordinario, nonché la base normativa che consente di derogare legittimamente le fonti ordinarie²¹.

¹⁹ A. FIORITTO, *op. cit.* pag. 36.

²⁰ C. MARZUOLI, *Il diritto amministrativo dell'emergenza: fonti e poteri*, in *Annuario AIPDA*, 2005, Milano, Giuffrè, 2006, pag. 11. L’amministrazione del rischio si inserisce in quel contesto che prende proprio il nome di “Società del rischio”. Tale concetto viene formulato per la prima volta da ULRICH BECK che evidenzia (nell’omonima opera, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, traduzione italiana, Roma, 2000) come la società industriale classica, caratterizzata dalla distribuzione della ricchezza, sia stata progressivamente affiancata e superata da una società incentrata invece sulla distribuzione dei rischi. Da ciò emerge come il problema da risolvere muta rispetto alla concezione passata di società, per via della proliferazione di quelli che sono i rischi, sia tecnologici, sia industriali, ma anche ambientali e biologici: sono essi che costituiscono, nella cosiddetta società del rischio, le minacce principali. Adottando una prospettiva complementare, Z. BAUMAN (nella sua opera *La società dell'incertezza*, traduzione italiana, Bologna, 1999) ritiene che a causa della dissoluzione dei vecchi ordini sociopolitici e a causa della pervasività del mercato globale, si lascia l’individuo in una situazione perenne di instabilità e precarietà. Dal punto di vista sociologico, questa trasformazione nella concezione di società ha comportato conseguenze anche nell’ambito della dicotomia tra “normalità” e “straordinarietà” (come emerge dalla trattazione di M. P. CHITI, *Il rischio sanitario e l'evoluzione all'amministrazione dell'emergenza all'amministrazione precauzionale*, in *Annuario AIPDA*, 2005, Milano, Giuffrè, 2006, pag. 142): in questo senso, l’emergenza non è più considerata come una circostanza eccezionale o un evento raro o imprevisto rispetto ad una normalità regolata preventivamente dal legislatore ma, al contrario, si assiste ad una sorta di compenetrazione dell’emergenza nella normalità. Si rende così l’emergenza una situazione quotidiana ed endemica. Per far fronte alle sfide che comporta la società del rischio, l’azione pubblica si è trovata ad evolvere da un modello puramente reattivo, incentrato sulla gestione di un evento già accaduto, ad un approccio preventivo e precauzionale, che è strutturato come una amministrazione del rischio.

²¹ A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Il Mulino, Bologna, 2008, cit. pag. 40 ss. L’Autore precisa che durante lo stato di eccezione i due ordinamenti, ordinario ed eccezionale, si

1.2.1. (segue) I requisiti della situazione di emergenza

A fronte di queste complessità, i legami con le nozioni di necessità e di eccezione emergono anche dall'analisi dei fattori che compongono la situazione di emergenza. La fattispecie, in primo luogo, richiede la presenza di un fatto che dà origine alla situazione di emergenza: per essere considerato tale, i soggetti competenti devono verificare discrezionalmente se sono presenti i requisiti richiesti, nel senso che il fatto deve essere straordinario e impreveduto (o imprevedibile); deve avere durata temporanea, giacché se fosse permanente si incorrerebbe nella mancata adeguatezza dell'ordinamento giuridico, che non prevede o disciplina il caso in esame; infine, deve comportare il pericolo di una lesione dell'interesse giuridicamente garantito²².

Tra questi elementi si riconosce il fenomeno dell'eccezionalità, in quanto il fatto in esame deve avere il carattere della novità. Non può, infatti, trattarsi di un fatto non nuovo siccome non costituirebbe una anomalia e non giustificerebbe l'applicazione di un trattamento straordinario. Si riscontra anche il legame con la nozione di stato di necessità che si sviluppa a partire dall'indicazione di quello che è il nesso di causalità: a fronte della valutazione circa la sussistenza o meno di questi requisiti, devono emergere i motivi, sia fattuali che giuridici, che rendono evidente l'impossibilità di utilizzare gli strumenti ordinari per affrontare la situazione emergenziale²³. Ne consegue che gli strumenti ordinari sono dunque insufficienti o inadeguati per poter gestire e risolvere una situazione di emergenza.

1.3. I principi costituzionali dell'emergenza

sovrappongono: l'uno non esclude l'altro. Inoltre, per essere legittimo, lo stato di eccezione deve essere transitorio di modo da non rendere le norme che lo regolano come "norme speciali", la cui previsione è vietata dalla Costituzione. Lo stato di eccezione è quindi da considerarsi come una situazione in cui prevale l'esigenza di salvaguardare lo Stato sulla ordinaria concezione delle norme. Sul punto anche N. BRIGNOLI, *Il problema dei problemi: emergenza e ordinamento giuridico. Spunti sui risvolti ordinamentali dell'emergenza pandemica da Covid-19*, in *Nuove Autonomie*, 2022, n.2, pag. 557. L'autore afferma che durante lo stato di eccezione, la norma ordinaria mantiene il suo valore e la norma eccezionale acquista forza di legge: la conseguenza è che si crea una *fictio iuris* che è data dalla presenza di una "forza di legge senza la legge".

²² A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Il Mulino, Bologna, 2008, pag. 37.

²³ A. FIORITTO, *op. cit.* pag. 39.

Le situazioni di emergenza sono fenomeni giuridici che, date le loro caratteristiche, possono incidere e avere conseguenze, seppur in modo provvisorio, sui diritti fondamentali e sulle libertà fondamentali del cittadino. In questo senso, devono essere affrontate attraverso l'utilizzo di poteri giuridici, ma non attraverso quelli ordinari: la Costituzione, infatti, prevede principi generali che consentono l'applicazione di istituti speciali laddove nel fatto sussistano i requisiti tali da giustificare una "sospensione" di taluni organismi previsti dalla Carta costituzionale²⁴. La sospensione non viene considerata con lo scopo di eludere quelli che sono i principi costituzionali ma, al contrario, le viene attribuito lo scopo di tutelare la Costituzione, derogando in modo provvisorio, e solamente nei casi eccezionali, alla stessa attraverso determinati istituti e poteri previsti a tale scopo. Questo strumento, a differenza della revisione (che cambia la norma) o della rottura (che viola in modo permanente la Carta costituzionale), agisce solo sull'efficacia delle norme costituzionali: queste restano valide nel lungo periodo, ma nell'immediatezza del fatto emergenziale la loro efficacia viene messa in pausa.

Da ciò consegue che la Costituzione non viene disapplicata e non perde la propria efficacia: al contrario, continua ad operare anche durante l'emergenza, si viene a creare una situazione in cui l'ordinamento costituzionale convive con l'ordinamento straordinario che si sovrappone al primo, giustificato dall'esigenza di tutelare le necessità derivanti dall'interesse pubblico.

Questo primo problema interseca il concetto di emergenza con il principio di legalità, nel senso di richiamare al fondamento normativo, costituzionale o legislativo, che consente di giustificare l'applicazione di tale deroga. Tra gli ordinamenti moderni si riscontrano due concezioni²⁵: una prima ipotesi, denominata "tesi monista"²⁶, si concretizza in quei sistemi in cui le possibilità di deroga, come lo stato emergenziale, sono previste da clausole costituzionali; invece, una seconda ipotesi, nota come "tesi dualista"²⁷, è data da quegli

²⁴ V. PIERGIGLI, *Diritto Costituzionale dell'emergenza*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 19. L'autrice chiarisce che la sospensione ha come presupposto una situazione di emergenza (un fatto giuridicamente rilevante che interviene improvvisamente o inaspettatamente e del quale non vi è alcuna normativa già esistente per fronteggiarlo), e che da essa si attiva lo stato di eccezione. Lo stato di eccezione, per tutta la durata del fenomeno emergenziale, convive con l'ordinamento ordinario, e può comportare una deroga totale o parziale della Costituzione stessa. Può essere direttamente la Costituzione a prevedere la disciplina della sua sospensione oppure può rimandare la realizzazione di tale disciplina ad una legge ordinaria, o anche ad una delibera parlamentare.

²⁵ O. SPATARO, *Stato di emergenza e legalità costituzionale alla prova della pandemia*, in *Federalismi.it*, 6 aprile 2022, pag. 165 ss.

²⁶ G. DE MINICO, *Costituzionalizziamo l'emergenza?*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020, pag. 547.

²⁷ G. DE MINICO, *op. cit.* pag. 547.

ordinamenti nei quali la Costituzione rimanda alla legge ordinaria la disciplina dell'emergenza (si confronta un potere *in ordine* contro un potere *extra ordinem*).

Questa ultima posizione è quella che è stata accolta dal nostro ordinamento²⁸: durante i lavori preparatori alla Costituzione si è scelto di non introdurre esplicitamente nella Carta alcuna clausola generale riguardante l'emergenza, ossia di una clausola che potesse essere utilizzata per far fronte a quelle particolari situazioni suscettibili di rappresentare un pericolo concreto e attuale per le istituzioni e la collettività. La scelta attuata dall'Assemblea costituente è stata improntata alla riduzione della possibilità di insorgenza di autoritarismi, in risposta alle recenti vicende storiche che hanno visto l'ascesa e la caduta dell'epoca fascista²⁹.

Questa scelta richiama l'impostazione dello Statuto albertino del 1848, nel quale non era presente alcuna clausola volta a regolare le situazioni di crisi³⁰ e, oltre a ciò, si vietava al Capo di Stato di revocare talune leggi. L'unica situazione di emergenza che viene tipizzata è lo "stato di guerra", trattato all'articolo 78 della Costituzione, il quale rinvia a forme di emergenza che non colpiscono tanto l'aggressione da parte di uno Stato, ma si concentra sulle conseguenze ne derivano a discapito della sicurezza e dell'ordine pubblico³¹. Questa previsione deriva da un dibattito svoltosi in Assemblea costituzionale, scaturito da una proposta³² di ampliare la portata dell'articolo 78 anche a situazioni di emergenza diverse dallo stato di guerra (come lo stato di assedio o l'ipotesi delle emergenze interne), che però non è mai riuscito ad arrivare a una concreta votazione sul tema, lasciando quindi la Carta con una lettura restrittiva della norma in esame. Durante i lavori preparatori, quindi, si scelse di non introdurre una clausola generale sull'emergenza, con il timore che, in caso contrario, si

²⁸ O. SPATARO, *Stato di emergenza e legalità costituzionale alla prova della pandemia*, in *Federalismi.it*, 6 aprile 2022, p. 165.

²⁹ Sul punto V. PIERGIGLI, *Diritto Costituzionale dell'emergenza*, Giappichelli, Torino, 2023, pag. 12 – 19; O. SPATARO, *Stato di emergenza e legalità costituzionale alla prova della pandemia*, in *Federalismi.it*, 6 aprile 2022, pag. 162 – 163. Il dibattito nell'Assemblea costituente viene fortemente condizionato dalla Costituzione di Weimar del 1919, in funzione di precedente storico, sull'argomento dello stato di assedio. La Costituzione di Weimar prevedeva all'art. 48 che, a seguito della decisione di dichiarare guerra, al presidente dei Reich veniva riconosciuto il potere di assumere le misure necessarie per garantire e ristabilire l'ordine pubblico, anche attraverso l'utilizzo della forza armata o la sospensione di alcuni diritti fondamentali. Il problema, nell'ambito dei lavori preparatori, sorge riguardo alla possibilità di abuso di questa clausola di emergenza che, sebbene prevista in funzione garantistica dell'ordinamento e dei diritti in esame, si temeva una possibile ascesa autoritaria.

³⁰ V. PIERGIGLI, *Diritto Costituzionale dell'emergenza*, Giappichelli, Torino, 2023, pag.28.

³¹ A. NICOTRA, *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, in *Rivista AIC – associazione italiana dei costituzionalisti*, 2021, n.1, pag. 116 ss.

³² A. NICOTRA, *op. cit.* pag. 117. Si fa riferimento al dibattito che si svolge in Commissione per la Costituzione, dove la prima sottocommissione considerava l'introduzione di "casi di natura eccezionale come il pericolo determinato da turbamento dell'ordine pubblico in cui esigenze di carattere generale derivate dal pericolo per la vita stessa dello Stato devono prevalere sui diritti individuali dei cittadini".

sarebbero riversate conseguenze negative sulla solidità della democrazia: si cercò in questo modo di evitare l'accentramento del potere nelle mani del Capo di Governo.

Il silenzio dell'Assemblea sulla clausola generale dell'emergenza non ha escluso però la possibilità di considerare comunque situazioni straordinarie. Invero, la Costituzione fa riferimento in senso lato all'emergenza nella previsione di taluni istituti speciali o rimedi che si attivano sulla base della necessità di salvaguardare l'ordine costituito e per la tutela della collettività. I requisiti che accomunano questi istituti speciali, eterogenei tra loro in virtù dei diversi accadimenti, sono riscontrabili nel loro carattere derogatorio e nella temporaneità dell'azione. Tra questi, a titolo esemplificativo, figurano: l'art. 77 che tratta della decretazione d'urgenza, con il riferimento ai casi straordinari di "necessità e urgenza"; l'art. 81 che prevede clausole che si attivano in presenza di "eventi eccezionali" e, infine, l'art. 120, co. 2, che si occupa dei poteri sostitutivi straordinari in caso di un "pericolo grave".

La Costituzione, tuttavia, pur non prevedendo la clausola generale dell'emergenza, ha espressamente disciplinato una risposta eccezionale per poter fronteggiare le emergenze, che è il decreto-legge³³, previsto all'art. 77. La previsione contenuta in questo articolo concerne un istituto emergenziale capace di essere utilizzato per gestire tutti quei fenomeni che, data la loro natura, non possono essere fronteggiati attraverso la competenza legislativa del Parlamento. Come visto, la deroga conferisce al Governo, in circoscritte occasioni, il potere di provvedere avvalendosi dello strumento della decretazione d'urgenza, cioè di atti di rango primario e di natura provvisoria. Tuttavia, a tale strumento attiene un certo margine di discrezionalità del Governo stesso, il quale interpreta il requisito di necessità e di urgenza valutando il caso concreto³⁴: la previsione è stata lasciata volutamente vaga perché si ritenne,

³³ E. AFFANNATO, *Lo stato di emergenza e i suoi rimedi: il riparto delle competenze fra Stato e Regioni come limite alla decretazione d'urgenza e il fondamento costituzionale delle ordinanze contingibili e urgenti nazionali, regionali e locali*, in *Federalismi.it*, 26 gennaio 2022, pag. 64. L'unico problema che si pone in questo caso è che con il decreto-legge si sposta solo l'esercizio della funzione legislativa e non anche la titolarità, la quale rimane ferma in capo al Parlamento che mantiene il potere di confermare o meno le scelte indicate nel decreto-legge. Sul punto anche V. PIERGIGLI, *Diritto Costituzionale dell'emergenza*, Giappichelli, Torino, 2023, pag. 31 ss. L'autrice ricostruisce l'evoluzione della decretazione d'urgenza, affermando che inizialmente parte della dottrina riteneva necessaria la disciplina di alcuni poteri normativi in capo al Governo. Questa concezione era rafforzata dal fatto che la legge 100/1926 riconosceva al Consiglio dei ministri la possibilità di deliberare atti con forza di legge, denominati "decreti-legge" nei "casi straordinari, nei quali ragioni di urgente e assoluta necessità lo richiedessero" (cit. pag. 31).

³⁴ Articolo 77 Cost: "Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.

Quando, in casi straordinari di necessità e urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.

I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti".

durante la discussione in Assemblea Costituente, di non poter disciplinare accuratamente una situazione di necessità, in quanto sarebbe risultato contraddittorio, ma che non si potesse neppure tralasciare tale eccezione. La logica dietro questo ragionamento concerne proprio la natura della necessità, nel senso di insieme di situazioni imprevedibili ed eterogenee tra loro, tali da non consentire una unica regolamentazione onnicomprensiva di tutte queste casistiche³⁵.

Con la previsione a livello costituzionale di una competenza del Governo nelle situazioni di emergenza, circoscritta alla sussistenza dei requisiti di necessità e urgenza, si viene così a creare il fondamento costituzionale dei poteri emergenziali. Siffatta prospettiva consente di “costituzionalizzare” l'emergenza³⁶, dando al Governo la possibilità di usufruire di poteri derogatori senza invalidare le norme e i principi affermati nella Costituzione. Questo è stato il punto di partenza dal quale si è sviluppata sul tema anche la legislazione ordinaria, in quanto, con l'intervento della Corte costituzionale, si sono definiti ulteriori principi ai quali il potere di decretazione doveva sottostare³⁷.

Nello specifico, a partire dalla sentenza n. 29 del 1995, la Corte stabilisce che la preesistenza di una situazione di fatto dalla quale emerge la necessità e l'urgenza di provvedere è da intendersi come un requisito di validità costituzionale per la stessa adozione del decreto-legge: dall'assenza di questi requisiti deriva anche un vizio nella legge di conversione del decreto, la quale dovrebbe dunque convertire un atto che non presenta le caratteristiche richieste. Successivamente, la Corte torna su tale argomento affermando che il decreto-legge e la corrispettiva legge di conversione sono in stretto rapporto, per cui se il decreto presenta difetti allora questi si trasmettono alla legge, togliendo la possibilità alla conversione in Parlamento di sanare detti vizi. Sebbene si preveda dunque un controllo di legittimità sui decreti-legge, esso viene limitato dalla stessa corte ai casi di “evidente mancanza” dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza o di “manifesta irragionevolezza o

³⁵ V. PIERGIGLI, *Diritto Costituzionale dell'emergenza*, Giappichelli, Torino, 2023, pag. 30 ss.

³⁶ O. SPATARO, *Stato di emergenza e legalità costituzionale alla prova della pandemia*, in *Federalismi.it*, 6 febbraio 2022, pag. 168.

³⁷ O. SPATARO, *Stato di emergenza e legalità costituzionale alla prova della pandemia*, in *Federalismi.it*, 6 aprile 2022, p. 169; C. Cost., 27 gennaio 1995, n. 29, in www.cortecostituzionale.it, dove si osserva una violazione dell'articolo 77 della Costituzione in relazione ad un atto impugnato per difetto dei presupposti di necessità e urgenza, i quali sono richiesti a livello costituzionale. Nella stessa sentenza, si ritiene violata anche la legge n. 19 del 1994 che ha convertito in legge il decreto privo dei requisiti in esame. Segue la C. Cost., 23 maggio 2007, n. 171, in www.cortecostituzionale.it, il cui caso di specie concerne una norma in materia di incandidabilità alla carica di Sindaco che è stata inserita all'interno di un decreto-legge. Un'applicazione pratica del principio sancito in questa sentenza si presenta nella C. Cost., 30 aprile 2008, n. 128, in www.cortecostituzionale.it. La corte, in questa sede, ribadisce che l'assenza assoluta di nessi funzionali e dell'assenza dei presupposti del decreto non può essere sanata in sede di conversione in legge dal Parlamento.

arbitrarietà”³⁸. Si configura quindi anche un principio concernente l’omogeneità tra il provvedimento d’urgenza e la legge di conversione: la Corte ha stabilito che il Parlamento deve rispettare quello che è il testo originario, senza avere il potere di introdurre norme estranee³⁹. Un altro principio di natura giurisprudenziale ha l’obiettivo di colpire la prassi di presentare decreti-legge alla scadenza dei sessanta giorni per la conversione, con un contenuto sostanzialmente analogo a quello precedente e vicino alla sua scadenza: in questo contesto, la Corte⁴⁰ ha dichiarato l’illegittimità dei decreti-legge reiterati. Si è stabilito che riprodurre lo stesso contenuto di un decreto decaduto, in assenza di nuovi presupposti di necessità o urgenza, viola l’articolo 77 Cost. Parallelamente, la Corte afferma che lo strumento del decreto-legge non è idoneo a introdurre riforme strutturali e organiche⁴¹. Dall’attività della Corte costituzionale si sviluppano una serie di interventi legislativi, applicabili a un novero di eventualità sempre più ampio, tra i quali figura quello più consistente in tema di emergenza che è dato dalla legge n. 225/1992 (con la quale si istituisce il Servizio Nazionale di Protezione Civile).

Oltre al rispetto del principio di legalità, la legittima gestione delle emergenze richiede che la deroga sia temporanea. È indispensabile rispettare altresì il principio della temporaneità, dal quale emerge che tali deroghe alla Costituzione non possono abrogare il diritto vigente in modo permanente ma, al contrario, possono rimanere in uso solo per il tempo necessario a fronteggiare l’emergenza⁴²: durante l’emergenza viene in gioco il rapporto tra la

³⁸ C. Cost., 16 marzo 2011, n. 93, in www.cortecostituzionale.it, dove la Corte prende atto dell’elasticità della nozione di necessità e urgenza, la quale non può essere ristretta in categorie rigide o predeterminate in ragione del fatto che può scaturire da comportamenti umani, eventi naturali o provvedimenti di pubblici poteri. Di conseguenza, il sindacato di legittimità costituzionale deve limitarsi a sanzionare esclusivamente i casi di evidente mancanza o di manifesta irragionevolezza dei requisiti.

³⁹ C. Cost., 16 febbraio 2012, n. 22, in www.cortecostituzionale.it, afferma che il decreto-legge deve mantenere una sua coerenza o omogeneità interna, la quale è legata alla sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza. Per questa ragione, il Parlamento non può usare la legge di conversione come un veicolo per legiferare scostandosi dalla sussistenza di tali requisiti. Un’applicazione pratica di tale decisione emerge dalla sentenza C. Cost., 25 febbraio 2014, n. 32, in www.cortecostituzionale.it, dove essa ha dichiarato che l’inserimento di norme penali e di riforma in materia di stupefacenti che erano state inserite in sede di conversione di un decreto-legge legato alla sicurezza e al finanziamento delle Olimpiadi del 2006, comporta l’assenza di un nesso logico e giuridico tra decreto e legge successiva, e dunque l’illegittimità di tale azione.

⁴⁰ C. Cost., 11 dicembre 1996, n. 360, in www.cortecostituzionale.it. Tale decisione si inserisce nell’ottica della sentenza C. Cost., 10 marzo 1988, n. 302, in www.cortecostituzionale.it, che già anticipa una sanzione per il comportamento di reiterazione dei decreti, rilevando come lo slittamento continuo dei decreti non convertiti possa comportare la conseguenza di svuotare di significato i precetti contenuti nell’articolo 77 Cost.

⁴¹ C. Cost., 2 luglio 2013, n. 220, in www.cortecostituzionale.it. Si deriva che vi è incompatibilità tra l’immediatezza degli effetti che sono propri dello strumento della decretazione d’urgenza con l’introduzione di nuovi assetti ordinamentali organici, che richiedono invece lunghi processi di introduzione e progressive concertazioni con le popolazioni locali.

⁴² G. ROLLA, *Profili costituzionali dell’emergenza*, in *AIC associazione italiana dei costituzionalisti*, 2015, n. 2, pag. 1 – 2. L’Autore considera anche l’opzione di deroghe che perdono il loro carattere temporaneo. In questo caso, non si parla più di deroga ma di “modificazione tacita” della Costituzione. La modificazione tacita

limitazione dei diritti o libertà costituzionali e il periodo temporale, che deve essere circoscritto.

In proposito, l'emergenza ha come fine ultimo quello della sopravvivenza dell'ordinamento, nonché della sopravvivenza della sua continuità nel tempo, per cui la norma emergenziale tende ad avere carattere transitorio e soprattutto funzionale al raggiungimento dello *status quo ante*⁴³: il suo obiettivo non è infatti quello di creare un ordinamento nuovo nel complesso ma solamente quello di permettere la sopravvivenza dell'ordinamento stesso, garantendo il ritorno alla situazione di normalità che precede l'evento emergenziale. È proprio questo scopo perseguito che lega la norma emergenziale al principio della temporaneità, e tale collegamento può essere desunto su tre livelli fondamentali.

Una prima dimensione concerne l'aspetto formale e strutturale⁴⁴ della norma, e comporta che la norma deve estinguersi una volta che è stato raggiunto il superamento del pericolo, per cui non può produrre effetti stabili o irreversibili in quanto, qualora succedesse, comporterebbe una contraddizione intrinseca alla disciplina emergenziale, dal momento che si finirebbe per rendere ordinari i fenomeni emergenziali. Inoltre, la seconda dimensione, basata sull'aspetto sostanziale⁴⁵, richiama la temporaneità come "contrappeso" al sacrificio dei diritti e delle libertà fondamentali. Questo sacrificio è legittimo solo se strettamente necessario al superamento della fase di crisi, e solo nel perdurare di tale fase, prevedendo il ripristino dell'ordinamento al termine della stessa. Infine, la terza dimensione attiene all'aspetto della discrezionalità⁴⁶, con l'affermazione del fatto che il fattore temporale serve a contenere la *pervasività* del potere politico, nonché del Governo, titolare del potere emergenziale, impedendo che l'emergenza diventi un diversivo per attuare un cambiamento unilaterale del regime politico.

Da ciò deriva che la temporaneità è fondamentale per rendere conforme a Costituzione l'applicazione di un istituto speciale o straordinario, dovendosi rispettare il fine ultimo della continuità dell'ordinamento: si prevede un procedimento di tre fasi, date dalla presenza di una norma ordinaria, l'avvento di un fatto emergenziale per il quale la norma

è un elemento caratterizzante per gli ordinamenti che si dotano di una Costituzione flessibile, dove accade frequentemente; invece, negli ordinamenti a Costituzione rigida, si distinguono due casistiche: le norme integrative delle disposizioni costituzionali e le situazioni che generano norme *extra ordinem*.

⁴³ G. CATALDO, *Il tempo della norma emergenziale fra ontologia e logica*, in *Rivista "Gruppo di Pisa"*, 2024, fasc. 1, *op. cit.* pag. 241.

⁴⁴ G. CATALDO, *Il tempo della norma emergenziale fra ontologia e logica*, in *Rivista "Gruppo di Pisa"*, 2024, fasc. 1, pag. 241 ss. Ciò avviene perché i fenomeni emergenziali per loro natura sono eventi imprevedibili e improvvisi. Risulta quindi pressoché impossibile determinare in anticipo le modalità di contrasto.

⁴⁵ G. CATALDO, *op. cit.* pag. 241 ss.

⁴⁶ G. CATALDO, *op. cit.* pag. 242.

ordinaria è inidonea alla sua gestione e, infine, il ritorno alla precedente situazione. Sul punto, torna il concetto di “sospensione”, in contrasto con quello della “deroga sospensiva”: il primo consiste nella privazione temporanea dell’applicazione di una norma; invece, il secondo attiene alla introduzione di una disciplina eccezionale che si aggiunge alla disciplina già esistente⁴⁷.

In aggiunta, dalla Costituzione emerge che la disciplina delle circostanze derogatorie è soggetta a una duplice considerazione: da un lato, si ha la previsione di norme concernenti l’emergenza nel riferimento alla possibilità e ai limiti che si riscontrano nell’utilizzare i poteri emergenziali; dall’altro lato, si richiamano un insieme di altre norme che operano in stretta connessione con le prime, e che sono dedicate alla tutela e alla garanzia dei diritti fondamentali⁴⁸.

Sotto questo aspetto, è allo Stato che viene conferito l’incarico di salvaguardare tutti quei diritti e quelle libertà che possono essere compromesse dalle situazioni emergenziali, facendo quindi rientrare l’attività di prevenzione e gestione dei rischi nelle “funzioni dello Stato”⁴⁹. A questa attività attribuita allo Stato, consegue che per raggiungere questo bilanciamento occorre che i due nuclei di norme previsti dalla Costituzione si intersechino: ad esempio, non si può ricorrere all’utilizzo di poteri straordinari se non per esigenze di tutela della collettività. Da ultimo, in ambito emergenziale, la temporaneità si connette reciprocamente con il concetto di stato di eccezione, dovendo questi concetti sussistere contemporaneamente: in questo senso, se la norma eccezionale fosse permanente allora comporterebbe una violazione dell’ordinamento; così come se una norma temporanea non fosse eccezionale allora sarebbe una norma ordinaria alla quale viene posto un termine.

A completare tale quadro sistematico si inseriscono i principi di ragionevolezza e di proporzionalità, i quali hanno un ruolo fondamentale nel garantire la legittimità della deroga ai poteri ordinari. L’esercizio dei poteri straordinari, per poter essere legittimo, deve risultare in una misura “idonea”, “necessaria” e “proporzionata”⁵⁰ al caso concreto al fine di

⁴⁷ G. CATALDO, *op. cit.* pag. 242. L’Autore osserva che, a differenza della normalità dove il legislatore stabilizza la realtà, nell’emergenza ricorrono l’evento e la sua evoluzione. Visto che non è possibile prevedere in anticipo la durata di una situazione emergenziale, sorge il problema tecnico della impossibilità di prevedere termini precisi ex ante: il rapporto tra la norma e il fatto straordinario risulta essere precario, in quanto tale fenomeno si sviluppa nel tempo.

⁴⁸ A. FIORITTO, *L’amministrazione dell’emergenza tra autorità e garanzie*, il Mulino, Bologna, 2008, pag. 53.

⁴⁹ A. FIORITTO, *op. cit.* pag. 53.

⁵⁰ P.M. VIPIANA, *L’attività amministrativa ed i regimi amministrativi delle attività private*, Wolters Kluwer, Milano, 2024, p. 53. Emerge come il rispetto del principio di ragionevolezza e di proporzionalità stia alla base dell’attività amministrativa. Sulla base di essi, la misura che deve essere adottata deve rispettare una serie di parametri: deve essere idonea al raggiungimento del fine prefissato, deve essere necessaria per il raggiungimento dell’obiettivo (nel senso di ritenere necessario un mezzo quando non ve ne sia un altro

salvaguardare i diritti che vengono colpiti dal fenomeno emergenziale. Quanto al principio di ragionevolezza, si connette con il tema del bilanciamento tra esigenze di sicurezza della collettività e tutela dei diritti fondamentali, impedendo quindi di adottare misure in contrasto con le norme. La proporzionalità e la ragionevolezza, in conclusione, costituiscono essenziali parametri per verificare la legittimità delle misure emergenziali, imponendo che esse siano necessarie, adeguate e idonee rispetto alla finalità perseguita: dalla trattazione di questi concetti, emerge il necessario bilanciamento che deve essere operato tra la tutela della collettività e i diritti fondamentali dei cittadini, il quale comporta la sospensione temporanea dell'efficacia dell'ordinamento ordinario, senza violare la Costituzione.

Tuttavia, la definizione di questa cornice costituzionale rappresenta solo il presupposto per l'azione: vi sono poi determinati soggetti chiamati a interpretare tali parametri attraverso l'utilizzo di specifici poteri straordinari, attraverso i quali si può fronteggiare la situazione di crisi.

1.4. Lo stato di emergenza e l'esercizio dei poteri emergenziali

L'emergenza non rappresenta solamente una situazione caratterizzata dall'imprevedibilità e dall'urgenza, ma costituisce inoltre il presupposto per l'attivazione di determinati poteri giuridici attribuiti a specifiche pubbliche autorità. Infatti, in queste situazioni, gli strumenti ordinari risultano inadeguati a gestire determinati eventi, per cui si impone all'ordinamento di predisporre una serie di meccanismi e istituti *extra ordinem* capaci di garantire una risposta efficace, nonché tempestiva. Ecco che si introducono i poteri di emergenza, i quali possono essere definiti come un insieme di attribuzioni straordinarie che sono riconosciute dall'ordinamento alle autorità competenti al fine di fronteggiare eventi eccezionali⁵¹. Questi poteri non sono da intendersi come una negazione del diritto ma come una forma di resilienza del sistema, la quale consente all'ordinamento di derogare temporaneamente la propria ordinarietà per preservarne la continuità.

egualmente efficace che non incida in maniera minore sulla sfera giuridica del singolo); infine, la misura deve essere proporzionata, ossia non deve essere eccessivamente gravosa.

⁵¹ V. PIERGIGLI, *Diritto costituzionale dell'emergenza*, Giappichelli, Torino, 2024, pag. 30 ss. A tale proposito, l'Autrice richiama la sentenza della Corte costituzionale 14 gennaio 1982, n. 15 in www.giurcost.org (nel punto 5 dei considerati in diritto) che afferma che "Di fronte a una situazione d'emergenza, Parlamento e Governo hanno non solo il diritto e potere, ma anche il preciso ed indeclinabile dovere di provvedere, adottando una apposita legislazione d'emergenza".

In tale prospettiva, si prevedono alcune funzioni in capo a soggetti determinati; l'attività in esame è contraddistinta dall'ampiezza della discrezionalità⁵² che viene riconosciuta all'autorità competente, pur rimanendo essa fedele ai limiti che derivano dai principi della Costituzione. Oltre alla discrezionalità, i poteri di emergenza si caratterizzano anche per la sussistenza dei presupposti della doverosità e della unilateralità⁵³: il carattere doveroso emerge in considerazione del fatto che al verificarsi di un evento eccezionale, l'amministrazione deve adoperarsi con tutti i provvedimenti e le attività che le competono; l'unilateralità, invece, emerge in quanto il potere emergenziale si caratterizza per essere accentrato nelle amministrazioni specificatamente competenti⁵⁴.

In generale, i poteri di emergenza hanno un nucleo di elementi che sono sempre presenti, e sono dati, da un lato, dalla sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza; dall'altro lato, il secondo elemento concerne il rapporto che nasce tra l'atto derogatorio e la norma vigente⁵⁵. Secondo parte della dottrina, la necessità è l'elemento fondamentale che è posto alla base dell'esercizio di questi poteri, in quanto giustifica l'adozione di atti straordinari attraverso la sostituzione del diritto positivo con uno nuovo che risulta imposto dai fatti, per cui può essere intesa anche come "fonte del diritto"⁵⁶ siccome il fine ultimo rimane quello di conservare la continuità dell'ordinamento⁵⁷. Questa tesi è criticata da altra parte della dottrina, la quale sostiene che la necessità non assume carattere di "fonte di produzione" ma, invece, di "fonte sulla produzione": in questo secondo caso, essa consente solamente la legittimazione di taluni soggetti per il compimento di determinati atti, i quali si

⁵² A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Il Mulino, Bologna, 2008, Capitolo III, pag. 88. L'Autore precisa che la discrezionalità nella scelta dell'intervento da realizzare può essere condizionata dalla presenza di fattori tecnici. Non si può considerare, infatti, l'amministrazione come completamente discrezionale, dal momento che l'attività emergenziale non può essere propriamente libera o arbitraria, ma è necessaria la presenza di alcuni elementi oggettivi. Ad esempio, si riporta la valutazione del presupposto del potere: è un accertamento tecnico che si basa su conoscenze non discrezionali.

⁵³ A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Il Mulino, Bologna, 2008, Capitolo III, pag. 88.

⁵⁴ A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Il Mulino, Bologna, 2008, Capitolo III, pag. 89. Sul punto, l'Autore precisa che tale potere non è necessariamente o sempre unilaterale, nel senso che è possibile, durante le emergenze, che i poteri vengano espansi e che vengano ridotte le garanzie procedurali dell'evidenza pubblica.

⁵⁵ A. FIORITTO, *op. cit.* pag. 89.

⁵⁶ A. FIORITTO, *op. cit.* pag. 94.

⁵⁷ E.C. RAFFIOTTA, *Le ordinanze emergenziali nel diritto comparato*, in *Rivista AIC – Associazione italiana dei Costituzionalisti*, 15 luglio 2017, n. 3, pag. 17 ss. L'autore precisa che la tesi della necessità intesa come fonte di diritto al fine di conservare l'ordinamento risale a Santi Romano, il quale, analizzando i decreti del terremoto di Messina (1908), ha affermato che la necessità "pur non avendo legge" fa legge. Quindi, in quest'ottica, la necessità è fonte primaria come il diritto, ed è uno strumento volto alla difesa dello stato che si attiva quando le norme ordinarie sono inapplicabili.

inseriscono all'interno di una "catena normativa" che trova il suo fondamento nei principi costituzionali dell'unitarietà e della indivisibilità⁵⁸.

Tuttavia, la necessità da sola non basta a fondare il potere di emergenza, in quanto si richiede anche la presenza del requisito di un pericolo che mina l'interesse rilevante per l'ordinamento. Questa seconda condizione richiede che il pericolo deve essere attuale: si deve verificare una situazione di urgenza posta nei termini di esposizione ad un pericolo attuale a danno dell'interesse rilevante.⁵⁹ In quest'ottica, l'Amministrazione a cui competono funzioni in caso di emergenza, prima di adottare i rispettivi provvedimenti straordinari, deve verificare se sussistono i presupposti necessari: da ciò consegue che il rapporto tra il fatto emergenziale e l'adozione del corrispondente atto straordinario non è diretto ma, al contrario, necessita di un intervento del soggetto competente, al quale spetta il compito di valutare la straordinarietà dell'accadimento, nonché di determinare le modalità attraverso cui agire⁶⁰. Tale compito di mediazione si esterna nel "giudizio di necessità"⁶¹, il quale si struttura in una serie di operazioni con cui l'Amministrazione competente, in modo discrezionale, è chiamata a pronunciarsi su due elementi: da un lato, deve considerare e valutare la sussistenza di taluni elementi, quali la gravità, l'attualità e l'imminenza del pericolo; dall'altro lato, invece, deve verificare che per un determinato evento non sia possibile utilizzare gli strumenti ordinari in quanto idonei. Dunque, il giudizio di necessità si configura come un "giudizio sui presupposti" dell'azione straordinaria, utilizzando il concetto di "presupposto" che è stato elaborato dalla dottrina per trattare di una condizione preliminare e necessaria al fine della validità dell'atto adottato⁶². Pertanto, una volta che l'amministrazione ha accertato la necessità di agire, deve determinare il contenuto del provvedimento attraverso il seguente giudizio di proporzione.

⁵⁸ M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC – Associazione italiana dei costituzionalisti*, 10 aprile 2020, n. 2, pag. 113-114. L'autore evidenzia come la tesi della "Necessità che fa legge" sia radicalmente incompatibile con l'assetto delle Costituzioni rigide, in quanto comporterebbe una rottura dell'ordinamento anziché una sua applicazione. Infatti, ammettere la necessità come fonte autonoma comporterebbe anteporla alla costituzione stessa, e se questo succedesse allora si parlerebbe di "rottura costituzionale" e non più di applicazione del diritto. Secondo l'Autore, infatti, i poteri di emergenza si radicano nella Costituzione positiva (anche ai sensi degli artt. 5 e 87 Cost.).

⁵⁹ A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Il Mulino, Bologna, 2008, Capitolo III, pag. 58.

⁶⁰ S. GARDINI, *Note sui poteri amministrativi straordinari*, in *Il diritto dell'economia*, 2020, n.2, pag. 175.

⁶¹ G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Milano, Giuffrè, 2003, pag. 16. R. C. PERIN, *Potere di ordinanza e legalità*, Milano, Giuffrè, 1990, pag. 315.

⁶² A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1964, pag. 54. Inoltre, si veda anche S. GARDINI, op. cit. pag. 175. L'autrice rimanda al termine di "presupposto" così come formulato dalla dottrina: si fa riferimento a un concetto che si compone da una condizione oggettiva e preliminare che si pone come elemento iniziale del procedimento a cui consegue, quindi, l'adozione del provvedimento straordinario.

Invero, i poteri straordinari possono essere analizzati sotto un duplice profilo, soggettivo e oggettivo⁶³. La prima prospettiva è relativa agli organi straordinari e concerne la creazione di figure come quella dei Commissari Straordinari, non contemplati nell'assetto organizzativo ordinario, che agiscono in via sostitutiva e transitoria attraverso l'esercizio di competenze che spetterebbero ad altre autorità. La seconda prospettiva riguarda il potere straordinario in senso stretto, vale a dire le modalità con cui l'amministrazione esercita le proprie funzioni a causa di particolari fattori esterni (come l'emergenza o l'urgenza) che sono tali da impedire il normale iter procedimentale. In quest'ottica, l'esercizio delle funzioni da parte delle amministrazioni è rappresentato da due tipologie di funzioni: da un lato, ne rappresentano una prima espressione i provvedimenti necessitati⁶⁴, che traggono il loro fondamento dalla necessità di derogare a norme ordinarie come conseguenza di una situazione emergenziale; dall'altro lato, emergono le ordinanze straordinarie che, a differenza degli atti necessitati, non hanno un contenuto predeterminato dalla legge, ma è l'autorità che sceglie l'organo e la modalità apposita per fronteggiare l'imprevisto⁶⁵.

La configurazione dei poteri emergenziali, così caratterizzati, costituisce il risultato di una lunga evoluzione storica. L'esigenza di attribuire alle autorità pubbliche degli strumenti con cui fronteggiare gli eventi emergenziali emerge già a partire dagli ordinamenti liberali ottocenteschi: con la Carta francese del 1814 si introduce per la prima volta un potere capace di fronteggiare l'emergenza, consistente nelle ordinanze emergenziali per la sicurezza dello stato; questo modello viene poi ripreso dallo Statuto Albertino che, pur non parlando esplicitamente di ordinanze, permetteva al Re di emanare i decreti necessari per l'esecuzione delle leggi, i quali potevano essere utilizzati anche per gestire le urgenze derogando alle leggi stesse⁶⁶. Un punto di svolta importante è dato dalla Costituzione di

⁶³ S. GARDINI, *Note sui poteri amministrativi straordinari*, in *Il diritto dell'economia*, 2020, n. 102, pag. 153.

⁶⁴ M.S. GIANNINI, *Potere di ordinanza e atti necessitati*, in *Giur. Compl. Cass. Civ.*, XXVII, 1948, pag. 388 ss; sul punto si veda N. BRIGNOLI, *Il problema dei problemi: emergenza e ordinamento giuridico. Spunti sui risvolti ordinamentali dell'emergenza pandemica da Covid-19*, in *Nuove Autonomie*, 2022, n. 2, pag. 580.

⁶⁵ S. GARDINI, *Note sui poteri amministrativi straordinari*, in *Il Diritto dell'economia*, 2020, n. 2, pag. 154. Sul punto, l'Autrice afferma che, nella prassi, queste due dimensioni tendono a coincidere o a sommarsi. Esistono infatti casi in cui una straordinarietà soggettiva, come può essere la nomina di un commissario, si accompagna anche l'esercizio di poteri straordinari nella prospettiva oggettiva. Un esempio è dato dal Commissario straordinario per la Protezione Civile, il quale è un organo straordinario che è investito di poteri straordinari e di una capacità derogatoria rispetto alla disciplina ordinaria.

⁶⁶ E.C. RAFFIOTTA, *Le ordinanze emergenziali nel diritto comparato*, in *Rivista AIC – Associazione italiana dei costituzionalisti*, 15 luglio 2017, n.3, pag. 10. L'Autore richiama l'articolo 6 dello Statuto albertino, dove si afferma che il Re "fa i decreti e i regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi, senza sospenderne l'osservanza o dispensarne": comunque il termine "ordinanze" non richiama il significato che oggi si dà al concetto, tanto è vero che il Re adottava sotto il termine di "ordinanze" una pluralità di atti, come atti normativi diversi dalla legge oppure anche atti del governo con forza di legge. Questo potere di "ordinanza" del Re viene poi limitato solamente con la successiva l. 31 gennaio 1926 che qualifica queste "ordinanze" come "decreti".

Weimar, al cui articolo 48 si ha un esempio di poteri emergenziali e, da ultimo, si ha anche un tentativo della Costituzione italiana di normalizzare l'emergenza attraverso lo strumento del decreto-legge.

Queste evoluzioni hanno portato progressivamente alla costruzione di un sistema nel quale l'attivazione dei poteri di emergenza trova il suo fondamento nella dichiarazione dello stato di emergenza, che è un istituto che consente di passare dal regime ordinario a quello straordinario di gestione dell'evento. Al fine di raggiungere questo obiettivo, lo stato di emergenza, che vede come protagonista il Governo, incaricato di adottare provvedimenti straordinari, deve possedere tre requisiti inderogabili, che sono: la "transitorietà", in quanto la situazione deve essere temporanea e delimitata al tempo strettamente necessario per superare la fase critica; la "finalizzazione", in quanto deve avere come unico obiettivo il ritorno allo stato originario e, infine, il rispetto dei principi che emergono dalla Costituzione e dalla legislazione ordinaria⁶⁷.

In questa prospettiva, lo stato di emergenza, nonché la dichiarazione dello stato di emergenza, si pongono come fondamento per l'attivazione dei poteri straordinari. La disciplina normativa di questa situazione viene introdotta con legge ordinaria, tanto è vero che trova la base nel codice di Protezione Civile (d.lgs. 1/2018), specificatamente negli articoli 7 e 24⁶⁸.

Sotto questo aspetto, la Costituzione non disciplina esplicitamente uno stato di emergenza ma, ai sensi dell'art. 77, prevede la trattazione dei "casi straordinari di necessità e urgenza", attraverso i quali organi diversi dal Parlamento possono esercitare una funzione legislativa. Infatti, deliberazione dello stato di emergenza risulta essere un compito affidato al Governo, in quanto, a seguito della manifestazione di eventi calamitosi, spetta al Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e, se del caso, anche dei

da questo momento, con il termine "decreti" sono da intendersi tutti quegli atti del governo, in particolar modo gli atti diversi dalle leggi e dalle sentenze. Tuttavia, rimane ancora in uso il termine "ordinanza" per fare riferimento ad alcuni poteri che la legge prevedeva in capo al Governo stesso oppure in capo all'amministrazione.

⁶⁷ N. BRIGNOLI, *Il problema dei problemi: emergenza e ordinamento giuridico. Spunti sui risvolti ordinamentali dell'emergenza pandemica da Covid-19*, in *Nuove Autonomie*, 2022, n. 2, pag. 559. L'autore distingue lo stato di emergenza dallo stato di eccezione: nel primo caso, lo stato di emergenza si pone sempre all'interno dell'ordinamento esistente; invece, nel caso dello stato di eccezione, si verifica una situazione tale da stravolgere l'ordinamento vigente, ponendosi quindi oltre l'ordinamento stesso per formarne uno nuovo. L'autore, presentando tale distinzione, riconduce lo stato di emergenza alla tesi di Carl Schmitt relativa alla dittatura commissaria: questa dittatura commissaria viene ricondotta alla enunciazione dello stato di eccezione, in quanto questa ha la conseguenza di travolgere l'ordinamento esistente e di crearne uno nuovo. Invece, lo stato di emergenza ha una funzione diversa che si definisce nella sospensione temporanea di alcune norme, le quali restano comunque valide ed applicabili al di fuori della situazione emergenziale.

⁶⁸ Decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, in www.normattiva.it.

Presidenti della Regione o della Provincia autonoma interessata, deliberare lo stato di emergenza nazionale. Nel medesimo provvedimento, deve essere inserita anche la sua durata temporale: l'art. 24 co. 3 del Codice di Protezione Civile delimita il suo termine a 12 mesi, i quali possono essere prorogati per ulteriori 12 mesi; decorso il termine massimo, le amministrazioni originariamente competenti rientrano nelle ordinarie attività. Questo è ribadito anche dalla sentenza 115/2011 della Corte costituzionale⁶⁹ che ribadisce l'illegittimità di quei poteri straordinari che non hanno un termine temporale. Oltre al tempo, questo potere si delimita anche con riguardo allo spazio, in quanto si deve anche determinare l'area geografica interessata in riferimento alla natura dell'evento.

Una volta effettuata la dichiarazione di stato di emergenza, si producono una serie di effetti⁷⁰, in quanto si autorizzano le autorità competenti all'utilizzo di poteri straordinari: tra questi, si riscontra la possibilità di nominare Commissari Straordinari; inoltre, in capo al Dipartimento di Protezione civile si registra il potere di emanare ordinanze in deroga alle disposizioni vigenti. Terminata la fase di emergenza, devono essere emanate determinate ordinanze con l'obiettivo di regolare il subentro dell'amministrazione competente in via ordinaria.

Relativamente all'organizzazione amministrativa dell'emergenza, vi sono soggetti e organi ai quali l'ordinamento conferisce poteri volti a fronteggiare questi fenomeni, che traggono il loro potere dall'assetto costituzionale e dalla disciplina legislativa di settore: in particolare, l'esercizio delle funzioni emergenziali si radica nella previsione dei principi di indivisibilità (art. 5) e di unità (art. 87)⁷¹. Non si racchiudono in un sistema unico ma, al contrario, si declinano al plurale: è possibile che ad uno stesso soggetto o organo siano attribuite più competenze o poteri ma a "titolo" differente; oppure, è possibile che a soggetti diversi siano attribuiti poteri o funzioni che sono sovrapponibili, anche in relazione alla medesima emergenza; infine, è possibile che vengano creati soggetti *ad hoc* per dirimere la medesima situazione⁷².

Da ciò consegue che si sono venuti a delineare tre ordini di organi o soggetti. Nel primo gruppo rientrano tutti quegli organi e soggetti ai quali la legge ha attribuito dei poteri di emergenza "in via ordinaria"⁷³, come i Prefetti, Sindaci, Presidenti di Regione e altri, i

⁶⁹ C. Cost., 4 aprile 2011, n. 115, in www.cortecostituzionale.it.

⁷⁰ D. CALDIROLA, *Il commissario straordinario nell'emergenza*, in *Il Mulino - Rivisteweb*, 2 agosto 2010, pag. 200.

⁷¹ M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC – Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2020, n.2, pag. 114.

⁷² G. BOTTINO, *L'amministrazione dell'emergenza*, in *CERIDAP*, 2024, pag. 12.

⁷³ A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, pag. 161.

quali hanno competenze per materie relative a ordine e sicurezza pubblica, incolumità pubblica, igiene e sanità pubblica. In quest'ottica si inserisce la figura del Prefetto, le cui attribuzioni sono disciplinate sia dal Codice di Protezione Civile (articolo 9), sia dalle leggi di pubblica sicurezza (articolo 2 TULPS). Spetta al Prefetto la direzione unitaria dei servizi di soccorso a livello provinciale e, in raccordo con la Regione, assicura il flusso informativo verso il Dipartimento della Protezione Civile⁷⁴. Una seconda figura è rappresentata dal Sindaco che, attraverso l'esercizio dei poteri emergenziali, agisce come rappresentante della comunità locale per emergenze sanitarie o di degrado, ma anche come Ufficiale del Governo per la sicurezza urbana e l'incolumità pubblica. Un terzo elemento di questo primo gruppo è rappresentato dal Presidente della Regione, al quale vengono attribuiti poteri emergenziali in materia sanitaria e ambientale.

Il secondo gruppo è identificabile nel Servizio Nazionale di Protezione Civile, disciplinato dal d.lgs. 1 del 2018 (recante il "Codice di Protezione Civile"), che assume rilievo in merito alle "attività di protezione civile" delle quali si tratta all'art. 2 del medesimo codice: si tratta di un soggetto competente sia per il caso della prevenzione *non strutturale* che per il caso della prevenzione *strutturale*⁷⁵.

Da ultimo, il terzo elemento si caratterizza per il fenomeno della nomina dei Commissari Straordinari, nonché della creazione di precise strutture operative, a cui il Governo conferisce il compito di gestire gli eventi emergenziali ma anche l'amministrazione dell'emergenza nella sua generalità⁷⁶. La figura del Commissario Straordinario ha subito una evoluzione storica: inizialmente, nella legge 1970, n. 996, era previsto come una figura marginale, dotata di poteri derogatori eccezionali; una svolta importante nella sua disciplina avviene a seguito degli eventi sismici che hanno colpito il Friuli Venezia – Giulia nel 1976 e la Campania nel 1980, i quali hanno condotto il legislatore a discostarsi dalla disciplina vigente per trasformare questi soggetti in una figura di coordinamento dotata di una più ampia gamma di poteri: era previsto che i Commissari potessero adottare qualsiasi

⁷⁴ Sul punto, per quanto riguarda il Prefetto, il Sindaco e il Presidente della Regione: G. BOTTINO, *L'amministrazione dell'emergenza*, in *CERIDAP*, 2024, pag. 10 ss; e M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *AIC-Associazione italiana dei costituzionalisti*, 10 aprile 2020, n. 2, pag. 135 ss.

⁷⁵ G. BOTTINO, *L'amministrazione dell'emergenza*, in *CERIDAP*, 2024, pag. 11 – 12. Relativamente alla prevenzione strutturale, comprende le attività di partecipazione alla creazione di linee di indirizzo per la prevenzione dei rischi, la programmazione concernente gli interventi di mitigazione dei rischi e, infine, la realizzazione di interventi strutturali di mitigazione del rischio in caso di emergenza. Invece, la prevenzione non strutturale comprende attività di allertamento del Servizio Nazionale, la pianificazione di protezione civile e, infine, la formazione degli operatori del sistema.

⁷⁶ Sul punto, G. BOTTINO, *L'amministrazione dell'emergenza*, in *CERIDAP*, 2024, pag. 23.; D. CALDIROLA, *Il commissario straordinario nell'emergenza*, in *Il Mulino – Rivisteweb*, 2 agosto 2010, fasc. 2, pag. 197.

provvedimento che fosse necessario al soccorso o all'assistenza delle popolazioni colpite da calamità al fine di provvedere alla ripresa⁷⁷. Così facendo, si inizia a sostituire la figura del Commissario al Sindaco o al Prefetto per tutti quei casi in cui i poteri ordinari fossero da considerarsi inefficienti a fronte di una emergenza, consentendo quindi loro di agire anche in deroga alle norme vigenti.

In merito ai Commissari Straordinari, la loro disciplina è contenuta nell'art. 11 della legge 400/1988 che delimita la ratio, i poteri e le finalità, dichiarando che tali soggetti vengono in rilievo in relazione a “particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali”. Inoltre, il medesimo articolo tratta della loro nomina, fondata sul requisito della necessità, affermando che questa è disposta con decreto dal Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri⁷⁸. La previsione di questa norma viene poi integrata dall'art. 4 del decreto-legge 32/2019 (convertito nella legge 55 del 2019)⁷⁹ e dall'art. 11 del decreto-legge 76/2020⁸⁰.

Sulla base di quanto disposto dalle norme in esame, emerge che la figura del Commissario Straordinario è definita in questo senso in relazione al fatto che esercita funzioni ordinarie in via surrogatoria, non essendo una figura contemplata nel disegno organizzativo originario della PA. Si tratta di un soggetto caratterizzato dalla provvisorietà dell'azione, avendo tali soggetti funzioni limitate nel tempo ed essendo costituiti *una tantum* per far fronte a specifiche esigenze operative⁸¹. Il commissario, una volta nominato, può essere investito di poteri atipici ed eccezionali⁸², definiti in relazione alla gestione delle emergenze che si propongono, che si configurano nel potere di ordinanza: possono, infatti, adottare atti in deroga alle disposizioni vigenti, sempre però nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento che emergono dalla Costituzione e nel rispetto delle norme UE⁸³, nonché motivare espressamente la scelta delle norme derogate.

⁷⁷ D. CALDIROLA, *op. cit.* pag. 198. La legge a cui si fa riferimento è la L. 8 dicembre 1970 n. 996, in www.normattiva.it.

⁷⁸ Legge 23 agosto 1988, n. 400, articolo 11, in www.normattiva.it.

⁷⁹ Decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito in legge dalla legge 14 giugno 2019, n. 55, in www.normattiva.it.

⁸⁰ Decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, in www.normattiva.it.

⁸¹ D. CALDIROLA, *Il commissario straordinario nell'emergenza*, in *Il Mulino-Rivisteweb*, 2 agosto 2010, fasc. 2, pag. 197. L'Autrice afferma che la provvisorietà di tale istituto è collegata anche al suo agire in luogo a organi ordinari che si trovano in stato di inerzia o di inefficienza; oppure, anche nei casi in cui tali organi o figure sono sciolte (come nel caso dei commissari prefettizi).

⁸² D. CALDIROLA, *op. cit.* pag. 200. Questo fenomeno è riconducibile al controllo successivo, volto a rimediare a stati temporanei di disfunzione o inefficienza.

⁸³ G. BOTTINO, *L'amministrazione dell'emergenza*, in *CERIDAP*, 2024, pag. 23.

Nonostante la loro ampia discrezionalità nell'operare, i Commissari Straordinari sono comunque sottoposti ad un controllo, in quanto ogni atto commissariale è soggetto al controllo del giudice amministrativo. Il giudice deve verificarne la veridicità dei presupposti di fatto, in quanto deve sussistere l'urgenza, e la proporzionalità della misura rispetto al fine. Infine, esistono varie categorie di Commissari Straordinari: si fa riferimento al Commissario Straordinario del governo (disciplinato oggi dalla legge 400 del 1988), che è nominato per realizzare obiettivi o coordinamento tra le amministrazioni statali. Una seconda categoria è data dal Commissario Delegato della Protezione Civile, nominato dal Capo del Dipartimento di Protezione Civile per coordinare l'attuazione delle ordinanze durante le emergenze nazionali. Una terza categoria è rappresentata dai Commissari per le Imprese in crisi, predisposti dall'amministrazione straordinaria di grandi imprese insolventi, in funzione della garanzia di continuità produttiva e salvaguardia dei livelli occupazionali.

La pluralità di soggetti e di strumenti che caratterizza l'amministrazione dell'emergenza evidenzia come il legislatore abbia, nel tempo, costruito un sistema di competenze che è destinato a gestire efficacemente gli eventi straordinari. In questa prospettiva, oggi, assume un ruolo rilevante il Servizio Nazionale di Protezione Civile, come disciplinato dal Codice di Protezione Civile.

1.5. *Le ordinanze contingibili e urgenti*

L'ordinamento ha individuato un atto tipico di esercizio del potere emergenziale da parte delle autorità competenti che è quello dell'ordinanza contingibile e urgente. Nel sistema italiano, l'ordinanza di necessità e urgenza è definita come “un provvedimento autoritativo volto a imporre, vietare o regolamentare un determinato comportamento a seguito del verificarsi di un evento imprevisto o imprevedibile”⁸⁴. È quindi un provvedimento che ha alla base un evento emergenziale, dal quale trae la sua essenza, non avendo un contenuto già prestabilito dalla legge: sono le autorità competenti a dover formare l'oggetto di tali provvedimenti.

Una caratteristica che concorre a definire la natura giuridica delle ordinanze di necessità e urgenza è la deroga al principio di tipicità, in quanto, normalmente, è la legge

⁸⁴ E.C. RAFFIOTTA, *Le ordinanze emergenziali nel diritto comparato*, in *Rivista AIC*, 2017, n.3, cit. pag. 1.

che determina il contenuto e gli effetti dei provvedimenti amministrativi⁸⁵. Nel caso delle ordinanze, invece, si ha una eccezione: la legge si limita a prevedere il presupposto (l'urgenza) e il fine che esse devono perseguire, lasciando all'amministrazione la libertà di riempirle di contenuto, in relazione alla necessità che emerge di fronteggiare una emergenza⁸⁶. Nel delineare il contenuto dell'ordinanza, l'autorità competente deve rispettare il principio di proporzionalità, in quanto si deve scegliere l'oggetto che riesca a realizzare il sacrificio minore dell'interesse pubblico⁸⁷; in tal senso, si devono creare meno effetti negativi possibili sul destinatario. L'atipicità e l'indeterminatezza di contenuto è proprio ciò che distingue le ordinanze contingibili e urgenti dagli altri provvedimenti.

Il principio di proporzionalità è il principale elemento che consente di collegare la discrezionalità dell'autorità competente con il parametro che viene usato dal giudice per sindacare tali ordinanze, ossia il principio di legalità. Di conseguenza, il sindacato del giudice è limitato alla sola legittimità delle ordinanze, impedendo a tale soggetto di sostituire la propria valutazione a quella proposta dall'amministrazione competente delineata nell'ordinanza emessa⁸⁸. Nonostante questo vincolo dato dal principio di legittimità, il giudice esercita un controllo sostanziale⁸⁹, in quanto tenuto a verificare: l'effettiva sussistenza della situazione di pericolo, l'idoneità della misura adottata in relazione al suo scopo, la necessità della misura (nel senso che si deve optare per la meno invasiva) e l'adequatezza tra il beneficio pubblico e il sacrificio imposto al privato.

La natura giuridica delle ordinanze è stata oggetto di ampi dibattiti dottrinali. L'orientamento che è prevalso, confermato inoltre dalla Corte costituzionale, sancisce la natura delle ordinanze come atti amministrativi, e non come atti legislativi⁹⁰. Questo comporta che le ordinanze non hanno forza di legge, intesa nel significato tecnico-costituzionale, in quanto tale qualità è riservata dalla Costituzione ad un numero chiuso di atti, tra i quali è stato più volte ricordato dalla Corte che non vi rientrano le ordinanze in

⁸⁵ P.M. VIPIANA, *L'attività amministrativa ed i regimi amministrativi delle attività private*, Milano, Wolters Kluwer, 2024, pag. 264.

⁸⁶ S. GARDINI, *Note sui poteri amministrativi straordinari*, in *Il diritto dell'economia*, 2020, n. 2, p. 147 – 199.

⁸⁷ R.C. PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità*, Giuffrè, Milano, 1990, pag. 334.

⁸⁸ F.F. PAGANO, *Dal decreto-legge alle ordinanze di protezione civile, ampiezza e limiti costituzionali del sindacato del giudice amministrativo sul potere extra ordinem del governo*, in *Rivista AIC*, 22 novembre 2011, n. 4, pag. 15.

⁸⁹ S. GARDINI, *Note sui poteri amministrativi straordinari*, in *Il Diritto dell'economia*, 2020, n. 2, pag. 183.

⁹⁰ P.M. VIPIANA, *L'attività amministrativa ed i regimi amministrativi delle attività private*, Milano, Wolters Kluwer, 2024, pag. 267. Sul punto, anche G. MARAZZITA, *Il conflitto tra autorità e regole: il caso del potere di ordinanza*, in *Rivista AIC*, 2 luglio 2010, pag. 33. Sul punto, si veda R.C. PERIN, *Il diritto amministrativo e l'emergenza derivante da cause e fattori esterni all'amministrazione*, in *Annuario AIPDA* 2005, Milano, Giuffrè, 2006, pag. 38.

esame⁹¹. A fronte del mancato riconoscimento della forza di legge, si configurano le ordinanze di necessità e urgenza come atti con carattere amministrativo, che si consolida nella previsione secondo la quale esse non possono derogare a norme costituzionali. Un aspetto problematico della natura giuridica di questi atti è la loro capacità derogatoria nei confronti della legislazione positiva, in quanto hanno possono sospendere l'applicazione delle norme primarie ma non hanno il potere di abrogarle o modificarle perpetuamente⁹². L'effetto che comportano è quello di una sospensione per un periodo di tempo determinato, al fine di gestire una situazione in modo diverso dalle prescrizioni ordinarie. Il potere così delineato è stato definito come una forma di sistema in cui “vige la forza di legge senza la legge”⁹³, in quanto da un lato la norma ordinaria comunque rimane in vigore, anche se non si applica (quindi, non ha la “forza”); dall'altro lato, gli atti che non hanno valore di legge acquistano la “forza”.

Un altro elemento problematico emerge dalla discussione tra dottrina e giurisprudenza sulla natura di provvedimento concreto o di atto amministrativo delle ordinanze di necessità e urgenza. Secondo l'ordinamento che sostiene l'ipotesi provvedimentale, esse sono considerate come provvedimenti amministrativi *sui generis*, strettamente legate a una concreta e specifica situazione di fatto eccezionale⁹⁴. Contrariamente, altra parte della dottrina sostiene la particolarità di alcune ordinanze, come quelle in materia di Protezione Civile o in materia sanitaria, di porre regole generali e astratte che si rivolgono a una pluralità indistinta di soggetti⁹⁵: in questo secondo caso, si ritiene che

⁹¹ R. C. PERIN, op. cit., pag. 38. Sul punto, l'Autore richiama alcune sentenze della Corte costituzionale come: C. Cost., 2 luglio 1956, n. 8, in www.giurcost.org; C. Cost., 27 maggio 1961, n. 26, in www.cortecostituzionale.it; C. Cost., 2 febbraio 1971, n. 14, in www.cortecostituzionale.it; C. Cost., 3 aprile 1987, n. 100, in www.giurcost.org; C. Cost., 14 aprile 1995, n. 127, in www.cortecostituzionale.it.

⁹² G. BERTINI, *Gestione commissariale e gestione amministrativa della prevenzione di eventi emergenziali*, in *Amministrazione In Cammino*, 17 novembre 2020, pag. 3. Sul punto, anche M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 10 aprile 2020, n. 2, pag. 114. Sul punto, l'Autore tratta della distinzione tra sospensione e deroga, affermando che i poteri straordinari non producono gli stessi effetti di una deroga ordinaria ma di una sospensione durante la quale si disciplina una fattispecie in modo diverso.

⁹³ E.C. RAFFIOTTA, *Le ordinanze emergenziali nel diritto comparato*, in *Rivista AIC*, 15 luglio 2017, n. 3, cit. pag. 9.

⁹⁴ A. ANDRONIO, *Le ordinanze di necessità e urgenza per la tutela dell'ambiente nei più recenti indirizzi giurisprudenziali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2006, vol. 4, p. 1137 – 1140. Sul punto, l'Autore afferma che le ordinanze sono emanate da autorità monocratiche nello svolgimento delle loro funzioni amministrative; sono vincolate all'accadere di una situazione emergenziale e sospendono, senza abrogare, la legge per un periodo di tempo determinato. Questa posizione è condivisa anche dalla Giurisprudenza, come si delinea nella sentenza C. Cost., 2 luglio 1956, n. 8, in www.giurcost.org.

⁹⁵ Sul punto, S. GARDINI, *Note sui poteri amministrativi straordinari*, in *Il diritto dell'economia*, 2020, n.2, p. 147 – 199, afferma che le ordinanze in questo caso soddisfano un interesse generale a fronte di un evento imprevisto. Allora, l'ordinanza in questo caso è giustificata dall'evento eccezionale e, come conseguenza, all'autorità competente spetta tutto ciò che è in suo potere per poterlo fronteggiare. Da ciò deriva che

tali ordinanze abbiano una natura simile a quella normativa⁹⁶. Tuttavia, la Corte costituzionale ha precisato che, anche laddove si possa ritenere che tali ordinanze abbiano carattere normativo, non innovano l'ordinamento in modo definitivo ma nemmeno possono essere equiparabili ad atti aventi forza di legge⁹⁷. Ne consegue che esse non rientrano tra le fonti del diritto e viene riconosciuta alle ordinanze la natura di atti amministrativi.⁹⁸

Nell'ambito dei poteri di urgenza, tali provvedimenti si distinguono da altre ipotesi, come la decretazione d'urgenza e i provvedimenti necessitati. La decretazione d'urgenza si avvicina al potere di ordinanza per il fatto di essere caratterizzata dal necessario presupposto dell'urgenza; tuttavia, si distingue in quanto ha natura legislativa ed efficacia di legge, differentemente dalle ordinanze che hanno altra natura⁹⁹. I provvedimenti necessitati hanno sempre la caratteristica di trovare il proprio fondamento nell'urgenza, con la differenza che la legge predetermina i presupposti (l'urgenza stessa), le modalità e le finalità dell'intervento che l'amministrazione deve perseguire¹⁰⁰. Si denota un potere tipico e nominato, in quanto l'autorità competente è vincolata al modello legale predeterminato. Invece, in ordine alle ordinanze di necessità e urgenza, la legge si limita ad autorizzare l'intervento volto a fronteggiare la situazione emergenziale ma non specifica il contenuto che esso deve avere: emerge quindi l'atipicità che rende queste manifestazioni del potere emergenziale straordinarie. Proprio per la mancanza di predeterminazione da parte della legge, sono state anche definite come "ordinanze libere"¹⁰¹. Ne consegue che, mentre negli atti necessitati la discrezionalità amministrativa si esaurisce nella verifica dei presupposti di legge, nelle

all'autorità competente è conferita la capacità di esercitare qualsiasi tipo di potere in quanto la fattispecie straordinaria o non era prevista o era disciplinata in modo differente.

⁹⁶ A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Il Mulino, Bologna, capitolo III, pag. 90. L'Autore riporta il pensiero di Giannini, che afferma che le ordinanze non avrebbero carattere provvedimentale in relazione al fatto che viene adottato quando nella legislazione positiva manchi una norma che, in una fattispecie concreta che presenti carattere di urgenza, attribuisca all'amministrazione un potere di intervento. Ritiene quindi che l'ordinanza abbia natura normativa. Allora, per ovviare al problema del dibattito dottrinale e provvedimentale, Giannini propone una nuova categoria nella quale incasellare la figura dell'ordinanza di necessità e urgenza: si tratta di una categoria che è assimilata ai provvedimenti per via della disciplina e regolamentazione processuale; ma che, tuttavia, non è propriamente un provvedimento in quanto ha una natura parzialmente diversa.

⁹⁷ G. MARAZZITA, *L'irresistibile tentazione del potere di ordinanza*, in *Osservatorio sulle fonti*.it, 2011, fasc. 2, pag. 34 ss.

⁹⁸ A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Il Mulino, Bologna, 2008, pag. 90.

⁹⁹ A. FIORITTO, *op. cit.*, pag. 90.

¹⁰⁰ S. GARDINI, *Note sui poteri amministrativi straordinari*, in *Il diritto dell'economia*, 2020, n. 2, p. 147 – 199.

¹⁰¹ M.S. GIANNINI, *Poteri di ordinanza e atti necessitati*, in *Giur. Compl. Cass. Civ.*, XXVII, 1948, pag. 387. È proprio in questo saggio che l'Autore ha teorizzato il concetto di "ordinanze libere" per definire le ordinanze contingibili e urgenti, caratterizzate dall'atipicità di contenuto e distinguendole nettamente dai provvedimenti necessitati, che sono invece tipici e nominati. Sul punto, anche S. GARDINI, *Note sui poteri amministrativi straordinari*, in *Il diritto dell'economia*, 2020, n. 2, pag. 161.

ordinanze contingibili e urgenti l'autorità dispone di un più ampio margine di apprezzamento circa il contenuto concreto della misura da adottare.

Inoltre, a differenza degli atti necessitati, le ordinanze in esame hanno una capacità derogatoria rispetto alle norme ordinarie¹⁰², sebbene temporanea e vincolata dalla situazione emergenziale, che però è limitata dal rispetto dei principi generali dell'ordinamento e dai precetti costituzionali, i quali non possono essere violati: in relazione ai principi generali, la Corte Costituzionale¹⁰³ ha stabilito che le ordinanze devono conformarsi ai principi dell'ordinamento giuridico dovunque tali principi siano espressi o comunque essi risultino. Essi sono tali che non consentono di essere derogati nemmeno in situazioni di emergenza o urgenza. Il rispetto di questi limiti, inoltre, impedisce che venga violato il principio di separazione dei poteri¹⁰⁴. Le ordinanze, dato che non hanno forza di legge, si scontrano anche con il vincolo dato dalle riserve di legge: nelle materie a riserva assoluta, come nel caso dei diritti di libertà garantiti dalla Costituzione, il potere in esame è precluso¹⁰⁵, per cui l'ordinanza non può intervenire per derogare alla legge prevista dalla Costituzione. Nelle materie a riserva di legge relativa, invece, l'intervento è ammesso a condizione che la legge

¹⁰² R. STUPAZZINI, *Il diritto dell'emergenza nel Codice della protezione civile: bilanci e prospettive*, in *Federalismi.it*, 29 gennaio 2025, pag. 217. R.C. PERIN, *Il diritto amministrativo e l'emergenza derivante da cause e fattori esterni all'amministrazione*, in *Annuario AIPDA*, 2005, Milano, Giuffrè, 2006, pag. 49.

¹⁰³ Sul punto, R.C. PERIN, *op. cit.* pag. 38; G. MARAZZITA, *L'irresistibile tentazione del potere di ordinanza*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2011, fasc. 2, pag. 35; S. GARDINI, *Note sui poteri amministrativi straordinari*, in *Il diritto dell'economia*, 2022, n. 2, pag. 162. Si richiama la Sentenza C. Cost., 27 maggio 1961, n. 26, in www.cortecostituzionale.it. Questa sentenza è fondamentale perché rappresenta un punto di svolta nell'ambito dei poteri straordinari, essendo la sentenza che ha individuato una serie di limiti. Innanzitutto, la Corte ha stabilito che le ordinanze non possono essere mai contrastanti con i principi dell'ordinamento, laddove tali principi *siano espressi o comunque essi risultino*. Questi principi sono quindi la cornice entro la quale il potere amministrativo deve operare per non invadere il campo riservato al legislatore. Inoltre, con questa sentenza si afferma che le ordinanze non possono violare nemmeno i precetti costituzionali, cioè quei precetti che sono stabiliti dalla Costituzione e che costituiscono gli elementi cardine dell'ordinamento, che non ammettono alcuna deroga. La sentenza è importante anche sul fronte dei requisiti formali e procedurali, dal momento che fissa gli elementi che rendono l'ordinanza tale: una efficacia limitata nel tempo, una adeguata motivazione e una efficace pubblicazione.

¹⁰⁴ R.C. PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità*, Giuffrè, Milano, 1990, pag. 71. Sul punto, anche A. I. Nicotra, *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, in *Rivista AIC*, 12 gennaio 2021, n. 1, pag. 132.

¹⁰⁵ R.C. PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità*, Giuffrè, Milano, 1990, pag. 95. L'Autore afferma che la Corte costituzionale è stata investita di una questione riguardante due direttrici: da un lato, è stata chiamata a rispondere sulla inderogabilità dei principi dell'ordinamento giuridico; dall'altro lato, è stata chiamata a rispondere sull'intervento del potere di ordinanza nei campi soggetti a una riserva assoluta di legge, nonché nei campi coperti da riserva relativa. Inoltre, l'Autore afferma che, riguardo alla distinzione tra riserva relativa o assoluta, si deve ritenere preclusa ogni possibilità di intervento del potere di ordinanza che pretenda di porre limiti ai diritti la cui definizione è riservata in via esclusiva alla legge. Sul punto anche C. MARZUOLI, *Il diritto amministrativo dell'emergenza: fonti e poteri*, in *Annuario AIPDA*, 2005, Milano, Giuffrè, 2006, cit. pag. 15: l'autore afferma che la riserva di legge assoluta è un "limite insuperabile".

predetermini i criteri idonei alla delimitazione del potere discrezionale della amministrazione¹⁰⁶.

Dunque, esse costituiscono una valvola di sicurezza¹⁰⁷ dell'ordinamento necessaria per colmare lacune normative in situazioni eccezionali che non potrebbero essere risolte altrimenti con gli strumenti ordinari.

Per poter esercitare il potere straordinario di ordinanza è necessaria la presenza contestuale di due presupposti, condizione di legittimità: la contingibilità e l'urgenza¹⁰⁸. L'urgenza rappresenta la necessità di un intervento immediato che non può essere differito senza incorrere nel rischio di un pericolo imminente per l'interesse pubblico, il quale deve essere attuale¹⁰⁹. Tuttavia, per legittimare la sospensione dell'ordinamento ordinario, l'urgenza non basta che sia delineata in una situazione di immediato intervento o di generica celerità; al contrario, si richiede che essa sia qualificata¹¹⁰. Ne consegue che non deve essere imputabile all'inerzia o alla negligenza dell'amministrazione che, pur potendo agire con i mezzi ordinari, ha atteso il degenerare della situazione.

La contingibilità attiene alla natura dell'evento e alla sua resistenza ai mezzi di gestione ordinari: concerne una situazione che si caratterizza per la accidentalità, che giustifica l'intervento con i mezzi straordinari¹¹¹, l'imprescindibilità e la eccezionalità; nonché collegata al concetto della imprevedibilità del fatto, il quale deve essere eccezionale e straordinario, tale da rendere il diritto vigente in via ordinaria inadatto a offrire una risposta

¹⁰⁶ R.C. PERIN, *op. cit.* pag. 95.

¹⁰⁷ M. GNES, *Limiti e tendenze dei poteri d'urgenza*, in *Annuario AIPDA*, 2005, Milano, Giuffrè, 2006, cit. pag. 209. L'Autore afferma che la dottrina e la giurisprudenza hanno trattato a fondo delle funzioni e dei limiti del potere di ordinanza, il quale è stato definito come una "Valvola di sicurezza" dell'ordinamento, in ragione del fatto che è necessario per fronteggiare tutte quelle situazioni imprevedute o imprevedibili che rischiano di mettere in pericolo l'ordinamento stesso. Si richiama al pensiero di M.S. Giannini, il quale evidenzia che questo strumento permette all'amministrazione di sfuggire alla condizione rigidissima della legge, per fronteggiare l'imprevedibile.

¹⁰⁸ R.C. PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità*, Giuffrè, Milano, 1990, pag. 22.

¹⁰⁹ R.C. PERIN, *op. cit.* pag. 154. Sul punto anche A. ANDRONIO, *Le ordinanze di necessità e urgenza nei più recenti indirizzi giurisprudenziali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2006, vol. 4, p. 1137 – 1140. Egli afferma che la situazione emergenziale per la quale si richiede l'intervento tempestivo sia caratterizzata dalla impossibilità di provvedere con gli strumenti ordinari.

¹¹⁰ S. GARDINI, *Note sui poteri amministrativi straordinari*, in *Il diritto dell'economia*, 2020, n. 2, cit. pag. 155. L'Autrice riporta il pensiero di M.S. Giannini il quale afferma che non si ritiene sufficiente una generica esigenza di celerità, ma viene richiamata la manifestazione di una "urgenza qualificata", non imputabile al comportamento dell'Amministrazione e che quest'ultima possa congruamente rappresentare e motivare, con riguardo alle concrete esigenze di soddisfacimento del pubblico interesse cui il provvedimento è proteso.

¹¹¹ P.M. VIPIANA, *L'attività amministrativa ed i regimi amministrativi delle attività private*, Milano, Wolters Kluwer, 2024, pag. 266. L'Autrice definisce il requisito della contingibilità come "attualità o imminenza di un fatto eccezionale quale causa da rimuovere con urgenza". Sul punto, anche S. GARDINI, *Note sui poteri amministrativi straordinari*, in *Il diritto dell'economia*, 2020, n. 2, pag. 160 ss.

adeguata¹¹². Il fatto può essere anche già noto o prevedibile, ma comunque si giustifica l'urgenza in quanto può assumere in qualsiasi momento i caratteri di gravità e urgenza non previsti che lo rendono "contingente".

In aggiunta, poiché questi presupposti siano validi, è necessario che il concetto di pericolo soddisfi alcuni requisiti, non potendo essere solo ipotetico o potenziale: deve essere attuale, nel senso che deve sussistere una ragionevole probabilità che accada un evento dannoso nel caso in cui l'Amministrazione non intervenga prontamente. Connesso al requisito della contingibilità è il fattore temporale, dal momento che l'efficacia dell'ordinanza in esame cessa non appena viene meno la situazione emergenziale che ha dato vita ai requisiti per utilizzare il potere straordinario¹¹³. Emerge un ulteriore problema, infatti, se una disciplina emergenziale si protrae per troppo tempo, dal momento che rischia di trasformarsi in una sorta di sistema parallelo¹¹⁴ alle norme ordinarie. In questo senso, non è effettiva una emergenza che si protrae per tempo senza lasciare intravedere un possibile termine finale del regime straordinario.

Insieme alla contingibilità e l'urgenza è fondamentale il concetto di necessità, che rientra anch'essa tra gli elementi minimi che devono ricorrere per legittimare l'utilizzo del potere di ordinanza. La necessità, infatti, è stata definita come un "pericolo attuale o imminente per un pubblico interesse"¹¹⁵, che comporta l'obbligo di attivazione per i soggetti competenti a provvedere per tutelare l'interesse pubblico. Relativamente al concetto di necessità come presupposto per l'azione straordinaria, la dottrina si divide in due linee di pensiero: un primo orientamento ritiene che la necessità sia da considerarsi come fonte del diritto, in quanto si sopperisce all'esigenza di mantenere la continuità dell'ordinamento a fronte di un evento eccezionale; un secondo orientamento, invece, considera tale concetto come l'elemento cardine per legittimare determinati soggetti all'agire con propri atti¹¹⁶. Un punto è in comune a entrambe le ideologie, ossia che la necessità concerne una situazione per la quale non si può agire attraverso gli strumenti ordinari e le norme già esistenti, in quanto insufficienti o lacunose.

Contestualmente, è fondamentale il principio di sussidiarietà: il potere di ordinanza può essere esercitato solo se i mezzi e gli strumenti ordinari risultano inadeguati al

¹¹² G. MARAZZITA, *L'irresistibile tentazione del potere di ordinanza*, in *Osservatorio sulle fonti*.it, 2011, fasc. 2, pag. 26.

¹¹³ R.C. PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità*, Giuffrè, Milano, 1990, pag. 411.

¹¹⁴ G. MARAZZITA, *L'irresistibile tentazione del potere di ordinanza*, in *Osservatorio sulle fonti*.it, 2011, fasc. 2, pag. 2.

¹¹⁵ A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, cit. pag. 29.

¹¹⁶ A. FIORITTO, *op. cit.* pag. 29.

superamento dell'emergenza, tanto è vero che deve sussistere un nesso di strumentalità tra l'emergenza stessa e le norme che sono predisposte per fronteggiarla.

Infine, dunque, per legittimare l'utilizzo delle ordinanze contingibili e urgenti, è necessario che l'amministrazione accerti preventivamente la situazione che concerne il pericolo o il rischio da fronteggiare: in questo senso, è necessario che essa motivi chiaramente le ragioni che non consentono di utilizzare gli strumenti ordinari¹¹⁷.

Le ordinanze di necessità e urgenza sono provvedimenti che non appartengono a una categoria ristretta o delimitata ma, al contrario, sono molteplici ed eterogenee. Nel nostro ordinamento, i soggetti ai quali sono attribuiti i poteri di ordinanza sono molteplici: si ricordano il Sindaco, il Prefetto e gli organi del Servizio Nazionale di Protezione Civile. Il Sindaco è il soggetto che utilizza il potere di ordinanza più di frequente, in quanto agisce in una duplice veste giuridica come risulta definita dal Testo Unico degli Enti Locali (T.U.E.L.)¹¹⁸, che contiene le due norme fondamentali in materia, cioè l'art. 50 e l'art. 54¹¹⁹: agisce come Rappresentante della comunità locale e come Ufficiale del governo. Nel primo caso, il Sindaco emana ordinanze di necessità e urgenza in materia sanitaria o di igiene pubblica, al fine di contrastare ipotesi di degrado del territorio, agendo senza subordinazione gerarchica nei confronti del Governo¹²⁰. Nella sua seconda veste, il Sindaco esercita poteri statali delegati, quali il potere di ordinanza, per prevenire gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. In questo caso, essendo che egli agisce come organo statale, gli atti che emana sono soggetti al controllo del Prefetto e possono essere soggetti a impugnazione¹²¹. Esistono infine ordinanze che sono emesse in relazione alle emergenze riguardanti il traffico o l'inquinamento acustico e atmosferico che però sono

¹¹⁷ P.M. VIPIANA, *L'attività amministrativa ed i regimi amministrativi delle attività private*, Milano, Wolters Kluwer, 2024, pag. 266.

¹¹⁸ Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in www.normattiva.it.

¹¹⁹ L. VANDELLI, C. TUBERTINI (a cura di), *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2021, pag. 15 ss. Si afferma che il Sindaco, in quanto ufficiale di Governo, trova il fondamento dei propri poteri di ordinanza proprio nell'articolo 54 del Testo Unico sugli Enti Locali. Sul punto, si veda E.C. RAFFIOTTA, *Le ordinanze emergenziali nel diritto comparato*, in *Rivista AIC*, 15 luglio 2017, n. 3, pag. 19.

¹²⁰ F. STADERINI, P. CARETTI, P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, Milano, Wolters Kluwer, 2018, pag. 205 ss. Gli Autori fanno riferimento alla situazione nella quale il Sindaco può adottare ordinanze contingibili e urgenti, negli ambiti, ad esempio, della sicurezza pubblica o della incolumità pubblica. Sul punto, anche S. GARDINI, *Note sui poteri amministrativi straordinari*, in *Il diritto dell'economia*, 2020, n. 2, pag. 165. Sul punto, l'Autrice richiama le ordinanze di necessità e urgenza emanate durante il periodo di Covid-19 per fronteggiare l'emergenza sanitaria. Si tratta di provvedimenti sindacali che hanno un contenuto vario: alcune concernono le restrizioni circa gli spostamenti personali (come il divieto all'accesso ai parchi o alle aree ricreative pubbliche), oppure la sospensione di certi eventi culturali o sportivi che hanno luogo sul territorio comunale. Nella maggior parte dei casi queste ordinanze hanno individuato la loro fonte normativa proprio negli artt. 50 e 54 T.U.E.L., e hanno trattato della tutela della salute pubblica o della incolumità pubblica.

¹²¹ Sul punto, G. BOTTINO, *L'amministrazione dell'emergenza*, in *CERIDAP*, 2024, pag. 18.

considerati da parte della dottrina come provvedimenti necessitati, invece che ordinanze libere in senso proprio¹²². La seconda figura a cui spetta un potere di ordinanza è il Prefetto, che lo esercita con ampia discrezionalità: l'articolo 2 T.U.L.P.S. gli consente di adottare provvedimenti in ragione della necessità di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica, laddove questi siano richiesti¹²³. È un potere considerato come molto ampio, in ragione del fatto che riesce a fronteggiare sia emergenze sociali che catastrofi naturali, ed è limitato solamente dal rispetto dei principi generali dell'ordinamento come viene affermato dalla Costituzione ¹²⁴. Da questo momento in poi, infatti, le ordinanze prefettizie non possono essere contrarie ai precetti definiti dalla Costituzione, i quali non ammettono alcuna possibilità di deroga. Inoltre, il Prefetto ha il compito di vigilare sull'andamento delle pubbliche amministrazioni e, in caso di necessità e urgenza, deve adottare i provvedimenti necessari. Infine, egli ha la possibilità di adottare tali provvedimenti anche nel caso si renda indispensabile per la tutela dell'ordine pubblico e della salute pubblica. Un terzo organo al quale è attribuito il potere di emanare ordinanze di necessità e urgenza è il Servizio Nazionale di Protezione Civile, che definisce la durata e l'estensione territoriale della situazione di emergenza di modo da creare una cornice entro la quale rendere legittimo il potere di ordinanza per le varie figure. Inoltre, il Servizio Nazionale ha il potere di emanare proprie ordinanze, dette ordinanze di Protezione Civile, le quali sono adottate dal Presidente del Consiglio dei ministri o, in via delegata, dal Capo del Dipartimento. Tali ordinanze si caratterizzano in particolar modo per la loro ampia capacità derogatoria¹²⁵. Oltre a queste tre figure, il potere di emanare tali ordinanze spetta anche ai singoli Ministri: è il caso del Ministro della Salute per quanto concerne le ordinanze in materia di igiene, sanità pubblica

¹²² S. GARDINI, *Note sui poteri amministrativi straordinari*, in *Il diritto dell'economia*, 2020, n. 2, pag. 167. Quest'ultima categoria è individuata dal comma 6 dell'art. 54 T.U.E.L., che inquadra una situazione nella quale il Sindaco possa, nei casi di emergenza legati al traffico o all'inquinamento, modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi o dei pubblici servizi. Inoltre, questi provvedimenti hanno natura di ordinanze speciali in virtù del loro contenuto vincolato e non possono quindi rientrare nella categoria dei provvedimenti straordinari di ordinanza. Si ricomprendono infatti nella categoria degli atti necessitati.

¹²³ Sul Punto, G. MARAZZITA, *Il conflitto tra autorità e regole: il caso del potere di ordinanza*, in *Rivista AIC*, 02 luglio 2010, pag. 7. Si richiama l'articolo 2 del Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 33, disponibile in www.gazzettaufficiale.it.

¹²⁴ S. GARDINI, *Note sui poteri amministrativi straordinari*, in *Il diritto dell'economia*, 2020, n. 2, pag. 162. La Corte costituzionale ha espresso questo orientamento con due sentenze: con una prima sentenza la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 2 T.U.L.P.S.; con la stessa sentenza, la Corte ha poi affermato i criteri a cui il nuovo articolo, in sostituzione dell'illegittimo art.2, avrebbe dovuto sottostare: si fa riferimento alla efficacia limitata, all'adeguata motivazione, alla pubblicità e alla conformità con i principi generali dell'ordinamento. Il legislatore non ha accolto i suggerimenti della Corte Costituzionale, comportando così una seconda pronuncia di qualche anno successiva. La seconda sentenza, ossia Corte Cost. 27 maggio 1961 n. 26, è stato dichiarato illegittimo l'art. 2 nella parte in cui si attribuisce al Prefetto il potere di adottare ordinanze senza il rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico.

¹²⁵ G. BOTTINO, *L'amministrazione dell'emergenza*, in *CERIDAP*, 2024, pag. 21.

o polizia veterinaria nazionale o regionale; inoltre, ha poter anche per quanto riguarda il controllo delle malattie epidemiche¹²⁶. Il Ministro dell'Ambiente può intervenire in caso di un grave pericolo che concerne un eventuale danno ambientale; tuttavia, egli può intervenire solo in caso di mancata attivazione o inosservanza, da parte dei Comuni, Regioni o Province, delle norme emanate in relazione alla tutela dell'ambiente¹²⁷. Infine, si fa riferimento al Ministro dell'Interno che, in caso di pericolo pubblico esteso a tutto il territorio nazionale, può anch'egli emanare ordinanze di necessità e urgenza per motivi di ordine pubblico, ai sensi dell'art. 216 T.U.L.P.S.¹²⁸.

In conclusione, le ordinanze di necessità e urgenza rappresentano uno strumento eccezionale di intervento che, pur operando in una situazione *extra ordinem*, sono strettamente collegate al principio di legalità. Sono infatti ammesse solo se concepiti come rimedi transitori per far fronte a pericoli attuali che non sarebbero altrimenti fronteggiabili. Comunque, questa complessa esplicitazione di poteri straordinari solleva alcune delicate questioni di coordinamento tra i vari organi di Governo, nonché alcune criticità in relazione a diversi aspetti.

1.6. I limiti e le criticità del modello emergenziale

L'amministrazione dell'emergenza raffigura nel panorama del diritto pubblico contemporaneo una generale "valvola di sicurezza" dell'ordinamento¹²⁹, in quanto rappresenta una zona limite nella quale vi sono forze contrapposte, ossia la necessità di reagire nell'immediato e la tutela delle garanzie ordinarie, che operano in costante tensione. La conseguenza è che si impone di accantonare gli strumenti ordinari in favore di regimi straordinari *extra ordinem*. L'emergenza quindi, attraverso l'utilizzo di poteri straordinari,

¹²⁶ G. BOTTINO, *op. cit.* pag. 5. Sul punto anche S. Gardini, *Note sui poteri amministrativi straordinari*, in *Il diritto dell'economia*, 2022, n. 2, pag. 164.

¹²⁷ R.C. PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità*, Milano, Giuffrè, 1990, pag. 344.

¹²⁸ S. GARDINI, *Note sui poteri amministrativi straordinari*, in *Il diritto dell'economia*, 2020, n. 2, pag. 164.

¹²⁹ F. DONATI, *Il contributo della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo alla definizione dei poteri di emergenza*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2005, pag. 27 ss. Sul punto anche S. GARDINI, *Note sui poteri amministrativi straordinari*, in *Il diritto dell'economia*, 2020, n. 2, pag. 148. L'Autrice definisce espressamente il fenomeno giuridico dell'emergenza come la più generale "valvola di sicurezza" dell'ordinamento, nonché come una zona limite del diritto pubblico, nella quale si trovano ad operare forze contrapposte.

comporta una situazione di “strappo”¹³⁰ all’ordinamento amministrativo ordinario: in questo senso, il diritto vigente è strutturato in una cornice di fattispecie astratte e prevedibili, mentre il fatto emergenziale mette in crisi questa relazione, dal momento che, per sua natura, sfugge a qualsiasi determinazione *ex ante*. Allora, l’obiettivo che deve perseguire lo Stato è quello di conservare e mantenere la continuità dell’ordine esistente, con l’utilizzo di strumenti e sistemi che consentano di gestire le condizioni di crisi.

Tuttavia, il ricorrere al modello emergenziale ha comportato nel nostro ordinamento una serie di paradossi che ne minacciano la legittimità e la coerenza. In relazione a questo concetto, nel nostro ordinamento, si possono individuare due “paradossi dell’emergenza”¹³¹: il primo concerne “l’abuso o la dilatazione eccessiva dell’emergenza per rimediare alla lentezza cronica della pubblica amministrazione ordinaria o per sfuggire a vincoli gravosi”, come l’obbligo di gare per la scelta del contraente: in questi casi, l’emergenza è causata da carenze derivanti dalla cattiva amministrazione le quali vengono rimate attraverso la nomina di Commissari Straordinari, creando un ambiente fertile alla proliferazione del potere straordinario rispetto all’ordinario¹³². Si può arrivare, infatti, a una situazione nella quale l’inadempimento degli organi ordinari diventa proprio il presupposto per la nomina di un commissario. Il secondo paradosso riguarda la natura dei fatti gestiti, nel senso che si nota la tendenza a ricorrere all’utilizzo di poteri straordinari anche in casi nei quali manca la situazione di emergenza; contrariamente, di fronte a eventi eccezionali e autentici si è talvolta preferito ricorrere a procedure ordinarie, con l’obiettivo di non intaccare il nucleo dei diritti e delle libertà personali (come riportate dagli artt. 13 e seguenti della Costituzione)¹³³.

Dunque, si hanno numerosi casi nei quali lo stato di emergenza viene utilizzato con il fine di scavalcare l’incapacità e la lentezza della pubblica amministrazione. Inoltre, quando la legge usa il modello emergenziale per gestire situazioni ordinarie o prevedibili si assiste a un particolare fenomeno di normalizzazione o stabilizzazione dell’emergenza¹³⁴: si tratta

¹³⁰ G. BERNABEI, *Riflessione critica sulla decretazione d’urgenza*, in *Federalismi.it*, 12 novembre 2014, pag. 10; S. GARDINI, *Note sui poteri amministrativi straordinari*, in *Il diritto dell’economia*, 2020, n. 2, pag. 148.

¹³¹ S. CASSESE, *I paradossi dell’emergenza*, in *Annuario AIPDA*, 2005, p. 221 ss.

¹³² C. MARZUOLI, *Il diritto amministrativo dell’emergenza: fonti e poteri*, in *Annuario AIPDA*, 2005, Milano, Giuffrè, 2006, pag. 29.

¹³³ S. CASSESE, *I paradossi dell’emergenza*, in *Annuario AIPDA*, 2005, p. 221 ss. L’Autore si riferisce a questo problema affermando che l’abuso nei “rami bassi” dell’amministrazione contrasta con il rispetto dello stato di diritto nei “rami alti”. Da ciò deriva che i problemi della disciplina dell’emergenza sono sostanzialmente due: da un lato, si pone il problema di contenerla quando è effettiva e, dall’altro di contenere l’emergenza fittizia.

¹³⁴ N. BRIGNOLI, *Il problema dei problemi: emergenza e ordinamento giuridico. Spunti sui risvolti ordinamentali dell’emergenza pandemica da Covid.19*, in *Nuove Autonomie*, 2022, n. 2, cit. pag. 576.

di un fenomeno che si verifica quando gli strumenti straordinari si trasformano in modalità di gestione dell'emergenza permanenti, tali da essere quasi considerati come ordinari. La stabilizzazione, infatti, con la sua caratteristica di trasformare l'eccezione in una prassi ordinaria, comporta dei rischi per la stabilità dello Stato: l'emergenza cessa di essere considerata "valvola di sicurezza" e diventa un fattore di alterazione dell'ordinamento¹³⁵. L'effetto finale rischia di essere quello di un circolo vizioso nel quale l'inefficienza dell'amministrazione ordinaria legittima il ricorso all'amministrazione straordinaria, mentre la disponibilità di strumenti emergenziali ha la conseguenza di scoraggiare il miglioramento degli apparati ordinari, alimentando dunque il ricorso all'eccezione.

Dalla trattazione congiunta di questi due paradossi, emerge che si viene a creare un vero e proprio "sistema di amministrazione parallela"¹³⁶ basato sul sistema di nomina di Commissari Straordinari, il quale tende a diventare sempre più permanente¹³⁷: il superamento dei termini temporali, infatti, diventa un problema importante, dal momento che incide direttamente sulla tutela dei diritti fondamentali. A partire da questi elementi, sembra sia venuta meno l'importanza della temporaneità dell'azione emergenziale, nonché quindi la relazione che si instaura tra la nozione di emergenza e il fatto emergenziale concreto¹³⁸: si assiste sempre più spesso all'attivazione dei poteri straordinari non a causa di un evento calamitoso ma, al contrario, a causa dell'inefficienza della pubblica amministrazione, che ha portato alla normalizzazione dell'emergenza. Oltre a ciò, questa fuga dal diritto ordinario comporta gravi rischi anche per la tenuta dello Stato di diritto, dal momento che si limita il principio di tipicità degli atti amministrativi a fronte di un utilizzo ingente di ordinanze a contenuto libero, dove la stessa autorità che agisce determina anche i confini del proprio potere. Si vede quindi come l'emergenza venga usata come scappatoia per evitare la legalità. Il fenomeno della normalizzazione dell'emergenza non è solo legato al fattore temporale, tanto è vero che si connette anche con il fattore strutturale: il nucleo di tale concetto si riversa nella concezione per la quale le norme generali e astratte non riescono

¹³⁵ S. GARDINI, *Note sui poteri amministrativi straordinari*, in *Il diritto dell'economia*, 2020, n. 2, pag. 148.

¹³⁶ G. MARAZZITA, *L'irresistibile tentazione del potere di ordinanza*, cit. pag. 1.

¹³⁷ D. CALDIROLA, *Il commissario straordinario nell'emergenza*, in *Il Mulino-Rivisteweb*, agosto 2010, fasc. 2, pag. 207. L'Autrice afferma che sempre più spesso si ricorre allo strumento del commissario straordinario non tanto per gestire situazioni di emergenza reali, quanto per cercare di ovviare a problemi derivati da un esercizio carente da parte dell'amministrazione competente. La conseguenza è che viene meno il requisito della temporaneità e della precarietà del fenomeno di reazione all'emergenza. Ciò comporta la proliferazione della menomazione delle funzioni ordinarie appartenenti alle autorità competenti.

¹³⁸ N. BRIGNOLI, *Il problema dei problemi: emergenza e ordinamento giuridico. Spunti sui risvolti ordinamentali dell'emergenza pandemica da Covid-19*, in *Nuove Autonomie*, 2022, n. 2, pag. 575.

a conformarsi ai concetti di necessità e urgenza, tanto è tali presupposti non consentono di rendere efficace l'azione utilizzata in via ordinaria¹³⁹.

Il modello emergenziale determina anche una profonda crisi nell'ambito del principio di legalità, il quale risulta troppo rigido per poter permettere a un fenomeno che, per sua natura, sfugge alle delimitazioni di prescrizioni giuridiche preventive: nel fenomeno in esame si ha un ribaltamento del processo decisionale, nel senso che è il giudizio di fatto a riempire il contenuto della norma, e non è invece la fattispecie normativa che qualifica in astratto, e in via preventiva, il fatto concreto¹⁴⁰. Nell'ambito di questo tema si opera una distinzione tra legalità formale e legalità sostanziale. La prima risulta rispettata dai poteri straordinari, come le ordinanze che traggono il loro fondamento da una norma di legge (ad esempio, nel caso delle ordinanze di Protezione Civile, il fondamento è l'art. 25 del Codice sulla Protezione Civile)¹⁴¹. A porre maggiori problemi è invece la concezione della legalità sostanziale, in quanto la legge spesso non predetermina il contenuto dell'atto, preferendo limitarsi alla sola indicazione del fine pubblico: si creano in questo modo le cosiddette norme in bianco¹⁴². La questione problematica è stata oggetto di una pronuncia da parte della Corte Costituzionale (Corte Cost. n. 115/2011)¹⁴³, che ha ribadito che non basta che il potere sia finalizzato a un bene ma serve che tale esercizio sia determinato nelle modalità e nel contenuto¹⁴⁴. Una particolarità nell'ambito del rapporto con il principio di legalità è il caso delle ordinanze di necessità e urgenza, le quali hanno un ampio potere derogatorio delle norme di legge: sono esse atti che vengono plasmati dall'amministrazione competente, la quale li riempie di contenuto sulla base dell'evento concreto. In questo caso, l'ampiezza del menzionato potere non è infinita, in quanto la Corte costituzionale è intervenuta con alcune pronunce fissando dei limiti, come quello del rispetto dei principi generali (che non sono suscettibili di essere derogati) e il rispetto dei diritti fondamentali come enunciati dalla

¹³⁹ R.C. PERIN, *Il diritto amministrativo dell'emergenza per fattori esterni all'amministrazione pubblica*, in *Annuario AIPDA*, 2005, Milano, Giuffrè, 2006, pag. 50.

¹⁴⁰ S. GARDINI, *Note sui poteri amministrativi straordinari*, in *Il diritto dell'economia*, 2020, n. 2, pag. 170.

¹⁴¹ R.C. PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità*, Giuffrè, Milano, 1990, pag. 130. L'autore afferma che la disposizione che attribuisce il potere di ordinanza soddisfa il principio di legalità in senso formale. Il codice di Protezione Civile è il decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, disponibile in www.normattiva.it.

¹⁴² S. GARDINI, *Note sui poteri amministrativi straordinari*, in *Il diritto dell'economia*, 2020, n. 2, cit. pag. 172.

¹⁴³ C. Cost., 4 aprile 2011, n. 115, in www.giurcost.org.

¹⁴⁴ Sul punto, A. NICOTRA, *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, in *Rivista AIC*, 2021, n.1, pag. 140. L'Autrice afferma che il potere straordinario deve fondarsi sul principio di legalità e, inoltre, deve rispettare sia la legalità formale che sostanziale. Quindi, la legge deve attribuire il potere all'organo competente a gestire l'emergenza ma anche indicare le modalità di esercizio e gli obiettivi da raggiungere.

Costituzione. Si aggiunge alla trattazione anche un terzo limite, che è dato dalla mancanza di possibilità di derogare a norme in materie coperte da una riserva di legge assoluta.

Un altro tema rilevante concerne la concentrazione del potere amministrativo durante le situazioni emergenziali, in quanto l'emergenza determina uno sbilanciamento dei poteri istituzionali facendo tendere l'equilibrio verso l'esecutivo, soprattutto verso il Presidente del Consiglio dei Ministri¹⁴⁵. Infatti, l'amministrazione è ordinariamente strutturata in senso piramidale, con la partecipazione congiunta di diversi livelli di governo che operano collettivamente: l'insorgere dell'emergenza, tuttavia, rompe questa struttura, in quanto l'avverarsi di questo evento eccezionale comporta una trasformazione dell'organizzazione in un sistema piramidale¹⁴⁶, che si fonda sul comando. Un'altra figura rilevante in questo ambito è il Commissario straordinario, che concentra in sé competenze che la legge attribuisce ordinariamente a più organi: emerge quindi come egli operi uno scavalcamento del normale ordine delle competenze durante un evento emergenziale. Oltre a ciò, è proprio attraverso questa figura che si viene a creare quell'amministrazione parallela che sostituisce gli apparati ordinari. Si pone dunque il problema di fondo, ossia il fatto che l'eccessiva concentrazione del potere in poche figure comporta principalmente due rischi¹⁴⁷: da un lato, si rimanda al rischio di ridurre i processi decisionali, rendendo difficile il sindacato giurisdizionale sulle scelte di spesa e di gestione.

Dall'altro lato, il ricorso sempre più intensificato al comando accentrato comporta una dilatazione eccessiva del concetto di emergenza¹⁴⁸, in quanto emerge nell'attività ordinaria la necessità di ricorrere agli strumenti straordinari sia l'unico modo per poter fronteggiare una situazione in modo efficiente. Tale prassi, tuttavia, ha la contrapposta conseguenza di inficiare negativamente sia sull'amministrazione ordinaria che sull'amministrazione dell'emergenza, dal momento che se l'amministrazione ordinaria ricorre così di frequenza agli strumenti straordinari dimostra l'esistenza di un decadimento della qualità della sua azione. Ugualmente, una amministrazione straordinaria che finisce per occuparsi sempre più spesso di attività ordinarie tende a rendere la sua efficienza in sede straordinaria sempre più carente.

¹⁴⁵ A. NICOTRA, *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, in *Rivista AIC*, 2021, n. 1, pag. 163. L'Autrice nota come il Presidente del Consiglio dei Ministri diventi primo tra ineguali, e non più un *primus inter pares*.

¹⁴⁶ A. FIORITTO, *Le forme organizzative dell'amministrazione dell'emergenza*, in *Annuario AIPDA*, 2005, cit. pag. 177.

¹⁴⁷ M. GNES, *Limiti e tendenze dei poteri d'urgenza*, in *Annuario AIPDA*, 2005, Milano, Giuffrè, pag. 214.

¹⁴⁸ N. BRIGNOLI, *Il problema dei problemi: emergenza e ordinamento giuridico. Spunti sui risvolti ordinamentali dell'emergenza pandemica da Covid-19*, in *Nuove Autonomie*, 2022, n. 2, pag. 575.

Nell'amministrazione dell'emergenza è fondamentale assicurare una reazione amministrativa tempestiva, senza però sacrificare irreversibilmente lo Stato di diritto¹⁴⁹. In relazione a ciò, emerge questa tensione tra efficacia e garanzie che ha necessità di essere bilanciata: il bilanciamento non è predeterminato dal legislatore ma viene lasciato in delega all'Amministrazione competente, che deve ricercare la regola del caso concreto nei principi generali. Per raggiungere questo scopo, l'autorità deve rispettare il principio di proporzionalità che agisce come criterio orientatore dell'azione amministrativa straordinaria. Tale principio impone che sia eseguita una istruttoria accurata nell'adozione dell'atto e che esso sia motivato di modo che da tale procedimento emerga il nesso concettuale tra l'evento che si è verificato e la misura adottata¹⁵⁰.

Questo controllo sulla proporzionalità agisce come un limite ai poteri straordinari, soprattutto ai poteri di ordinanza, in quanto non si limita a verificare il nesso logico e concettuale, ma svolge una funzione più complessa: si fa riferimento a un procedimento a tre fasi, che prevede innanzitutto una verifica sull'esistenza dell'idoneità della misura adottata rispetto all'evento da fronteggiare; in secondo luogo, l'amministrazione ha l'obbligo di scegliere, in base alla verifica sulla necessità della misura, se vi sono più opzioni ugualmente efficaci, quella che incide meno sui diritti e sugli interessi dei destinatari. Infine, è chiamata a sindacare sulla adeguatezza, ossia deve verificare che sussista un rapporto di ragionevolezza tra il sacrificio imposto e la gravità del danno che si cerca di evitare¹⁵¹. Questa operazione presuppone che l'amministrazione esegua un bilanciamento tra questi due elementi contrapposti: da ultimo, viene chiamato a pronunciarsi su questo procedimento il giudice che, in relazione ai fatti accaduti e alle misure adottate, giudicherà se il bilanciamento operato risulti ragionevole per il caso concreto.

Il bilanciamento deve tenere conto di tutti i principi e diritti fondamentali, i quali sono considerati come paritetici, non esiste infatti un principio che sia superiore o prevalente ad altri¹⁵². Inoltre, la legittimità di tale procedimento deriva dal coordinamento con due

¹⁴⁹ Sul punto, A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Il Mulino, Bologna, capitolo III. L'Autore riporta la contrapposizione tra i due elementi del bilanciamento: da un lato, vi sono le libertà fondamentali e i diritti personali; dall'altro, vi sono gli interessi generali e la loro tutela nelle situazioni emergenziali. È stato ritenuto che, ad esempio, nell'ambito dei rischi sanitari essi possano dar luogo a restringimenti delle libertà personali. Ugualmente, anche le libertà economiche possono essere ristrette, nel caso, ad esempio, dell'allineamento dei bilanci statali ai parametri richiesti dall'Unione Europea.

¹⁵⁰ F. F. PAGANO, *Dal decreto-legge alle ordinanze di protezione civile, ampiezza e limiti costituzionali del sindacato del giudice amministrativo sul potere extra ordinem del Governo*, in *Rivista AIC*, 2011, n.4, pag. 9

¹⁵¹ F. F. PAGANO, *Dal decreto-legge alle ordinanze di protezione civile, ampiezza e limiti costituzionali del sindacato del giudice amministrativo sul potere extra ordinem del Governo*, in *Rivista AIC*, 2011, n.4, pag. 9.

¹⁵² A. NICOTRA, *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, in *Rivista AIC*, 12 gennaio 2021, n. 1, pag. 105. L'Autrice afferma che se questo rapporto di integrazione reciproca non si

fattori: da un lato, emerge il fattore temporale, dal momento che se le misure adottate si protraggono nel tempo senza un giustificato motivo allora perdono la loro legittimità e il bilanciamento diventa irragionevole; dall'altro lato, a differenza dell'amministrazione ordinaria, dove si usa come base un dato certo, il giudizio in questione si fonda su una valutazione prognostica del danno che si verificherebbe se l'intervento non fosse azionato¹⁵³.

Un bilanciamento ragionevole, inoltre, comporta che si guardi al rischio effettivo e che si adottino le limitazioni necessarie in modo graduale, per evitare che zone a basso pericolo subiscano le stesse restrizioni di zone critiche, andando così a violare il rispetto della necessità. In questo contesto, il ruolo del giudice non è meramente formale ma deve verificare se l'amministrazione, dal punto di vista sostanziale, abbia eseguito una pesatura coerente di tutti gli interessi in gioco, ossia se sia riuscita a ricondurre il potere straordinario entro il rispetto della legalità sostanziale.

Per evitare che il ricorso ai poteri emergenziali si trasformi in una forma ordinaria di amministrazione, la dottrina e la giurisprudenza hanno individuato una serie di parametri a cui le autorità competenti devono sottostare, tra cui figura la temporaneità delle misure eccezionali adottate, il rispetto del principio di proporzionalità con riguardo al pericolo da fronteggiare e la stretta connessione funzionale con la situazione emergenziale. Proprio i limiti e le criticità che emergono in ragione di una amministrazione reattiva hanno favorito l'affermazione di un nuovo sistema: un modello che è sempre finalizzato alla gestione dell'emergenza, ma che trova il suo fondamento principale nell'attività di prevenzione e riduzione del rischio. In tale prospettiva, si è progressivamente affermato il tentativo dell'ordinamento di superare un modello formato esclusivamente sulla risposta ad un evento emergenziale, in favore di un modello che risponda agli incentivi della prevenzione.

raggiunge, per cui un principio assume più importanza di altri, allora si avrebbe come conseguenza la espansione di uno di questi principi sugli altri, diventando esso "tiranno".

¹⁵³ Sul punto, S. GARDINI, *Note sui poteri amministrativi straordinari*, in *Il diritto dell'economia*, 2020, n. 2, pag. 179. L'Autrice tratta di questo procedimento trifasico con la denominazione di "teoria dei tre gradini", affermando che tali valutazioni non possono essere scisse ma devono essere applicate tutte e tre.

CAPITOLO II

DALLA REAZIONE ALLA PREVENZIONE DEL RISCHIO:

IL RUOLO DELLA PROTEZIONE CIVILE

SOMMARIO: 2.1. – Premessa – 2.2. L’evoluzione storica della disciplina di Protezione Civile fino al Codice (d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1) – 2.3. Il Codice di Protezione Civile: componenti, strutture operative e funzioni – 2.4. Il potere di ordinanza nella Protezione Civile – 2.4.1. (*Segue*) La natura e l’esercizio del potere di ordinanza – 2.5. La gestione del rischio nel Codice di Protezione Civile – 2.6. I principi di prevenzione e di precauzione nella gestione delle emergenze – 2.7. La legge quadro sulla ricostruzione post-calamità e il suo raccordo con il Codice della Protezione Civile.

2.1. Premessa

Il presente Capitolo si propone di indagare l’evoluzione, sia sul piano dogmatico che su quello storico-istituzionale, che ha interessato il diritto dell’emergenza nell’ordinamento italiano, con particolare riferimento al Servizio Nazionale di Protezione Civile. L’analisi si snoda lungo il passaggio da una logica amministrativa meramente “reattiva”, che storicamente è incentrata sull’intervento di soccorso a calamità già accaduta, ad un modello proattivo e stabile che concerne la gestione e la mitigazione anticipata del pericolo. Essa, infatti, si configura come una vera e propria amministrazione del rischio: in questa prospettiva, nella contemporanea “società del rischio”, l’evento emergenziale si caratterizza per il fatto di aver perso completamente la sua eccezionalità per diventare una dimensione quotidiana. Questo ha imposto alle istituzioni pubbliche di sviluppare un sistema di costante attività di previsione e prevenzione.

Per comprendere la portata di tale evoluzione, la trattazione prende avvio dall’esame storico della disciplina nazionale. In seguito, si percorre l’evoluzione che, partendo dai primi e disorganici interventi di soccorso militare, ha condotto alla nascita del Servizio Nazionale con la legge n. 225 del 1992, fino a giungere alla recente e organica risistemazione operata

dal Codice della Protezione Civile (ossia, dal decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1): esso, infatti, rappresenta lo sforzo più maturo del legislatore di razionalizzare il sistema, delineandone le componenti, le strutture, e le funzioni.

In relazione al Servizio Nazionale, e in continuità con le premesse contenute nel Capitolo I, acquistano importanza anche le ordinanze di Protezione Civile, ossia uno strumento tradizionalmente caratterizzato dall'atipicità e dalla capacità derogatoria.

Infine, la trattazione si concentra sui pilastri concettuali che governano la moderna azione della Protezione Civile: i principi di prevenzione e di precauzione. Essi si presentano con caratteristiche applicative leggermente diversificate, dal momento che la prevenzione è chiamata a operare a fronte di rischi scientificamente acclarati, mentre la precauzione legittima l'azione pubblica ad agire anticipatamente in contesti di incertezza scientifica.

Dunque, attraverso questa ricostruzione sistematica, il capitolo mira a dimostrare come la Protezione Civile si sia trasformata, da un apparato d'eccezione a un sistema fondamentale per la tutela anticipata di diritti costituzionali fondamentali, quali la salute e l'ambiente.

2.2. L'evoluzione storica della Protezione Civile fino al Codice (d.lgs. 2 gennaio 2018, n.1)

L'evoluzione del Sistema di Protezione Civile in Italia segna il passaggio da un concetto basato esclusivamente sul soccorso post calamità a un sistema complesso di gestione del rischio e delle emergenze che comprende anche i concetti di previsione e di prevenzione. Infatti, con il termine "Protezione Civile", si vuole intendere sia un'azione che si mette in atto con il fine di gestire o fronteggiare degli eventi emergenziali, sia un'azione che è volta alla tutela della collettività¹. Si configura proprio come un Sistema che è dedicato ai concetti della protezione della vita, dell'integrità fisica, dei beni, degli insediamenti, degli animali e dei danni derivanti da eventi calamitosi o derivanti dall'attività dell'uomo².

L'evoluzione del Sistema di Protezione Civile prende avvio a partire dall'unità d'Italia (nel 1861) e vede una sua prima fase che perdura fino agli anni Sessanta del secolo scorso. In questo periodo, la concezione che si sviluppa è quella di una Protezione Civile

¹ V. PEPE, *La gestione dei rischi nel codice della protezione civile. Brevi note sul sistema italiano e francese*, in *Federalismi.it*, 8 gennaio 2020, pag. 213.

² V. PEPE, *op. cit.* pag. 218.

meramente intesa come amministrazione del soccorso, priva quindi di una struttura organica e proattiva. Inizialmente, nell'appena costituito Regno d'Italia, l'attività di soccorso delle popolazioni colpite da eventi eccezionali non era considerata un dovere prioritario per lo Stato, ma era considerata come un'opera di beneficenza: gli interventi erano infatti affidati principalmente all'esercito ed erano caratterizzati per essere gestiti in modo frammentario, senza la preparazione di una pianificazione preventiva e con la sola finalità prevista di intervenire quando l'evento calamitoso si era ormai già verificato³. Si vede dunque l'insorgere di una fase nella quale la legge non prevede uno strumento in modo preciso e sistematico ma, al contrario, delinea solamente gli interventi necessari alla risoluzione di un evento emergenziale già prodotto: questi ultimi trovano il loro fondamento nella legge 25 giugno 1865, n. 2359⁴.

È solo a seguito di eventi catastrofici che lo stato ha iniziato a predisporre un progetto di assetto normativo, seppur comunque ancora improntato al modello del soccorso post emergenza. Questi eventi sono, in particolare, il Terremoto di Messina e Reggio Calabria (1908), nonché il Terremoto della Marsica (1915). La prima emergenza, una delle catastrofi più gravi della storia italiana, ha messo in luce le carenze e le inadeguatezze dei soccorsi presenti sul territorio e portò, negli anni successivi, all'adozione dei primi decreti in materia⁵. In questo contesto un provvedimento fondamentale è il R.D.L. n. 1915 del 1919⁶ con il quale si fornisce un primo assetto normativo in materia di terremoti: viene per la prima volta individuata una figura preposta alla gestione e al coordinamento dell'emergenza nell'ambito del Ministero dei Lavori Pubblici. Successivamente, con il R.D.L. n. 2389/1926⁷ si rafforza

³ Sul punto, Dipartimento di protezione civile: la storia della Protezione Civile può essere consultata al seguente indirizzo: in www.protezionecivile.gov.it. Si riporta inoltre che i militari, ai quali era affidata la gestione delle emergenze, che durante l'alluvione del 1870 hanno prestato soccorso, erano gli stessi soggetti che pochi mesi prima avevano partecipato alla Breccia di Porta Pia.

⁴ Legge 25 giugno 1865, n. 2359, in www.protezionecivile.gov.it.

⁵ Dipartimento di Protezione civile: Sulla storia dei terremoti del 1908 e del 1915, in www.protezionecivile.gov.it. Si tratta del terremoto e del maremoto del 1908 che hanno colpito il 28 dicembre la Sicilia e la Calabria meridionale, il quale ha distrutto quasi completamente le città di Messina e di Reggio Calabria nell'arco di poco meno di un minuto. Poco tempo dopo, questione di qualche minuto, le due coste vengono travolte da un maremoto, che ha come conseguenza quella di aggravare i danni già prodotti dal terremoto. I primi a intervenire, dal momento che manca ancora un sistema precostituito, sono i militari sopravvissuti della città di Messina, coadiuvati dall'aiuto della Marina Militare. In aggiunta, essendo che le calamità naturali non erano ricomprese tra le cause che generano spese impreviste, non è stato fornito alcun sostegno alle popolazioni colpite né è stato avviato un piano di ricostruzione degli edifici distrutti. Dopo questo terremoto, il Governo ha dato avvio a una serie di procedure volte al sostegno delle popolazioni colpite da calamità, nonché di ulteriori strumenti di intervento pubblico: grazie a tale attività, lo Stato si prepara ad affrontare in modo più consapevole le grandi emergenze che possono derivare da calamità naturali, come poi risulta essere il terremoto di Avezzano del 1915.

⁶ Regio decreto-legge 2 settembre 1919, n. 1915, in www.protezionecivile.gov.it.

⁷ Regio decreto-legge 9 dicembre 1926, n. 2389, in www.protezionecivile.gov.it.

il modello organizzativo dei soccorsi, confermando la responsabilità del Ministero dei Lavori Pubblici e conferendo, inoltre, il dovere di coordinare anche le altre amministrazioni dello Stato⁸.

A partire dal regime fascista e fino agli anni Sessanta, la funzione di Protezione Civile ha perso autonomia, venendo assorbita nell'ambito della pubblica sicurezza⁹: in particolar modo, l'art. 1 del TULPS¹⁰ affermava che l'Autorità di pubblica sicurezza aveva il compito di prestare servizio nel caso dei pubblici e privati infortuni¹¹, riconducendo dunque la funzione della Protezione Civile nell'ambito della tutela della sicurezza e della incolumità della popolazione. Da ciò emerge la mancanza di autonomia del sistema, considerato una branca dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica che viene gestita tramite Prefetti e organi di polizia, senza una visione preventiva specifica¹².

Fino agli anni Sessanta del secolo scorso, quindi, il modello italiano si è basato su un sistema esclusivamente riparatore: l'attenzione principale si concentrava nella gestione dei fatti già accaduti, attraverso l'attività di soccorso e di prima assistenza, trascurando completamente il profilo della prevenzione e della previsione. Questo periodo rappresenta il momento in cui l'Italia realizza le inadeguatezze del modello in esame, basato sul soccorso militare, e inizia a conferire autonomia giuridica alla Protezione Civile. Si arriva per tale via all'adozione della legge n. 996 del 1970¹³. Prima della riforma del 1970, infatti, il sistema era stato messo a dura prova da eventi catastrofici come la frana del Vajont¹⁴ avvenuta nel 1963 e, soprattutto, l'alluvione che ha colpito la città di Firenze nel 1966¹⁵. Questa calamità

⁸ V. PIERGIGLI, *Diritto Costituzionale dell'emergenza*, Giappichelli, Torino, 2024, pag. 134.

⁹ V. PIERGIGLI, *op. cit.* pag. 134.

¹⁰ TULPS, ossia testo unico delle leggi di pubblica sicurezza. È stato approvato con il Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, in www.normattiva.it.

¹¹ M. Punzi, *Il sistema giuridico della protezione civile: paradigma del governo pubblico dell'emergenza e della responsabilità istituzionale*, in *Il Diritto Amministrativo – rivista giuridica*, disponibile in www.ildirittoamministrativo.it.

¹² V. PIERGIGLI, *Diritto Costituzionale dell'emergenza*, Giappichelli, Torino, 2024, pag. 134.

¹³ Legge 8 dicembre 1970, n. 996, in www.normattiva.it.

¹⁴ La frana del Vajont consiste in un disastro naturale che ha colpito la zona dell'omonimo torrente che scorre in provincia di Pordenone (nella valle di Erto e Casso) che confluisce poi nel Piave. Esso era stato profondamente modificato nella sua morfologia per permettere la realizzazione di una diga alta oltre 260 metri, la quale venne inaugurata nel 1959. Un errore nella valutazione morfologica del territorio ha comportato che la diga, nella notte del 9 ottobre 1963, non riuscisse a reggere il colpo inferto da una frana di dimensioni enormi. Dunque, la costruzione si ruppe e cadde nell'acqua creando un'onda che travolse i centri abitati limitrofi.

¹⁵ Un'altra catastrofe naturale ha colpito la città di Firenze nel novembre del 1966, quando, dopo dieci giorni ininterrotti di pioggia, l'Arno esonda. La conseguenza è stata un'onda di oltre tre metri che si espande per le strade della città ad una velocità di circa sessanta chilometri orari, portando con sé fango e detriti (derivanti anche dalle costruzioni distrutte da tale onda). A causa dell'assenza di una rete adeguata di monitoraggio, l'esondazione, con la conseguente onda, trovano la popolazione impreparata, dal momento che nessuno aveva ricevuto l'ordine di evacuare la città.

naturale ha contribuito a prendere piena coscienza della mancanza di una struttura statale di coordinamento, dal momento che, in assenza di un sistema pubblico efficiente, i primi soccorsi arrivarono direttamente dalle truppe presenti nella città e, per la prima volta, anche grazie a migliaia di volontari giunti da tutto il mondo (i celebri “angeli del fango”)¹⁶.

Da ultimo, a conferma del fallimento della gestione emergenziale correlata inoltre alla mancanza di coordinamento tra le forze in campo, è stato fondamentale il terremoto del Belice nel 1968¹⁷.

Come conseguenza, l'8 dicembre 1970 viene promulgata la legge n. 996 (denominata: “Norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità. Protezione civile”)¹⁸, la quale segna un importante passo nell'evoluzione normativa in materia di Protezione Civile. Con essa, per la prima volta, si introduce nell'ordinamento italiano la nozione di Protezione Civile come funzione distinta dalla generica tutela della pubblica sicurezza; inoltre, la stessa legge introduce anche i concetti di calamità naturale e di catastrofe, intese come situazioni che comportano un grave danno o un pericolo all'incolumità e che richiedono interventi tecnici straordinari¹⁹. In aggiunta, la legge in esame attribuisce allo Stato la competenza primaria in materia di Protezione Civile, individuando nella figura del Ministero dell'Interno l'autorità competente a dirigere e coordinare gli interventi in caso di catastrofi o calamità naturali.

Tuttavia, nonostante il riconoscimento formale di tali concetti, la riforma del 1970 presenta comunque limiti strutturali ancora legati alla modalità d'azione di inizio secolo: l'attenzione rimane comunque concentrata sul momento del soccorso e dell'assistenza immediata dopo che l'evento si è prodotto²⁰, lasciando trascurati i profili della previsione e della prevenzione.

Successivamente, due eventi catastrofici portano alla nascita del Dipartimento della Protezione Civile: si fa riferimento ai terremoti del Friuli e dell'Irpinia. Il sisma che colpì il

¹⁶ Dipartimento di protezione civile, la storia della protezione civile in Italia: in www.protezionecivile.gov.it.

¹⁷ Il terremoto di Belice consiste in una calamità naturale che ha causato centinaia di morti e migliaia di feriti. Il terremoto, di magnitudo 6.5., ha colpito prevalentemente la Sicilia occidentale, distruggendo in particolar modo la valle del Belice: ciò in quanto molte abitazioni o costruzioni non reggono alla violenza delle scosse, e da questo esito prende avvio un lunghissimo periodo di ricostruzione. La disastrosa conseguenza è stata frutto anche della mancanza di una efficace gestione dell'emergenza, nonché dai ritardi dei soccorsi.

¹⁸ V. PIERGIGLI, *Diritto Costituzionale dell'emergenza*, Giappichelli, Torino, 2024, pag. 134.

¹⁹ M. PUNZI, *Il sistema giuridico della protezione civile: paradigma del governo pubblico dell'emergenza e della responsabilità istituzionale*, in *Il Diritto Amministrativo – rivista giuridica*, disponibile in www.ildirittoamministrativo.it.

²⁰ V. PIERGIGLI, *Diritto Costituzionale dell'emergenza*, Giappichelli, Torino, 2024, pag. p. 134.

Friuli nel 1976 è stato considerato come la “prima grande sfida”²¹ per la Protezione Civile italiana: in questa occasione si è sviluppato un sistema basato sulla tutela e sull’assistenza alla popolazione ma anche incentrato sulla ricostruzione post calamità dei territori colpiti, che ha visto nascere una cooperazione tra più livelli dello Stato²². A causa del terremoto in parola, viene nominato dal Governo Giuseppe Zamberletti, in qualità di Commissario Straordinario, con il compito di gestire la direzione delle operazioni di soccorso, riconosciuto anche come “padre della Protezione Civile”²³. Per la prima volta, si assiste a una situazione nella quale l’assistenza alla popolazione e la successiva ricostruzione non sono state gestite a livello centrale dallo Stato ma, al contrario, attraverso una stretta collaborazione tra le istituzioni nazionali, regionali e locali: da questo approccio emerge che il coinvolgimento delle periferie è stato essenziale per la riuscita dei soccorsi²⁴.

Tuttavia, nonostante i progressi apportati nel 1976, il terremoto dell’Irpinia del 1980 rivelò che lo Stato non aveva ancora una struttura permanente ed efficiente: successe che i soccorsi furono segnati da lentezze drammatiche e il Presidente della Repubblica denunciò pubblicamente proprio il ritardo nei soccorsi e le gravi mancanze di aiuto provenienti dallo Stato stesso. Questo evento mosse la coscienza nel Paese e rese evidente che non si poteva più contare unicamente sulla figura del Commissario Straordinario nominato di volta in volta, ma era necessaria più che mai una struttura fissa.

Per reagire a queste carenze, il 29 aprile 1982 è stato istituito il Dipartimento della Protezione Civile presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Questo ha segnato il passaggio da una gestione tipicamente ministeriale, incentrata sul Ministero dell’Interno, a una struttura di coordinamento orizzontale, situata invece al vertice del Governo. Contestualmente, la legge n. 938 del 1982 ha formalizzato la figura del Ministro per il Coordinamento della Protezione Civile, che è una autorità che viene incaricata di dirigere questo nuovo sistema²⁵. Questo periodo ha preparato quindi il terreno per una nuova Protezione Civile, intesa non più solo come un’attività dedicata al soccorso post evento

²¹ V. PEPE, *La gestione dei rischi nel codice della protezione civile. Brevi note sul sistema italiano e francese*, in *Federalismi.it*, 8 gennaio 2020, cit. pag. 214.

²² A. CONZUTTI, *Quandoque bonus dormitat codex? La strana quie-scenza del consolidato sistema di protezione civile*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2021, fasc.2, pag. 398.

²³ V. PEPE, *La gestione dei rischi nel codice della protezione civile. Brevi note sul sistema italiano e francese*, in *Federalismi.it*, 8 gennaio 2020, pag. 214.

²⁴ Dipartimento della protezione civile, storia della protezione civile in Italia, in www.protezionecivile.gov.it.

²⁵ Dipartimento di protezione civile, storia della protezione civile in Italia, in www.protezionecivile.gov.it. Nello specifico, si tratta della legge 23 dicembre 1982, n. 938 che ha convertito il decreto-legge 12 novembre 1982, n. 829 (recante le misure urgenti per il coordinamento della Protezione Civile).

emergenziale, ma come una pianificazione complessa, adottata in una prospettiva molto più ampia rispetto al passato.

Una seconda fase di evoluzione storica si apre nel 1992 con la promulgazione della legge n. 225 del medesimo anno, con la quale è stato istituito il Servizio Nazionale di Protezione Civile. Esso viene istituito 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 naturali, da catastrofi e da altri eventi calamitosi²⁶. Questa disciplina ha rappresentato il punto di riferimento per oltre vent'anni, per poi essere abrogata dalle norme contenute nel Codice di Protezione Civile nel 2018.

Infatti, per la prima volta nel 1992, il sistema in esame è stato concepito non come una singola amministrazione ma come una organizzazione complessa e diffusa: la funzione di Protezione Civile viene affidata a partire da questo momento storico all'intera organizzazione dello Stato, sia centrale che periferica, alle Regioni, alle Province, ai Comuni e agli enti pubblici e privati. Inoltre, la legge riconosce un ruolo fondamentale anche al volontariato, segnando così il passaggio da una gestione accentrata delle emergenze a una concezione più decentrata sul territorio²⁷, in grado di valorizzare la partecipazione attiva dei cittadini come espressione dei principi di solidarietà e di sussidiarietà²⁸.

A fronte di questo decentramento viene conferito un ruolo di coordinamento del sistema al vertice del Governo, sotto la responsabilità del Presidente del Consiglio dei Ministri, che può avvalersi del Dipartimento della Protezione Civile.

La legge n. 225/1992 ha apportato anche una innovazione nel modo di concepire l'attività, che inizialmente era concepita come mero soccorso *ex post*, in quanto ha introdotto una serie di attività da compiere prima dell'evento²⁹. Si fa riferimento ai concetti di "previsione", di "prevenzione" e ad altre attività che eccedono il solo soccorso. L'attività di previsione, disciplinata dall'art. 3 della legge in esame, viene identificata come l'attività che è diretta allo studio e alla determinazione dei fenomeni calamitosi, nonché all'identificazione

²⁶ Legge 24 febbraio 1992, n. 225, articolo 1, disponibile in www.normattiva.it.

²⁷ A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Il Mulino, Bologna, 2008, capitolo V, pag. 166. L'Autore richiama il passaggio da una disciplina accentrata a una disciplina policentrica che è determinata in un sistema di competenze spartite tra Stato, Regioni, Comuni ed enti locali, nonché soggetti di varia natura.

²⁸ V. PIERGIGLI, *Diritto Costituzionale dell'emergenza*, Giappichelli, Torino, 2024, pag. 135.

²⁹ F. DI LASCIO, *La protezione civile nella legislazione successiva alla riforma del Titolo V*, in *Astrid-Online*, gennaio 2004, pag. 7.

degli scenari di rischio³⁰. Invece, la prevenzione è l'attività che concerne tutte le azioni volte alla riduzione o all'eliminazione dei danni che seguono ad un evento emergenziale catastrofico: tra queste rientrano la partecipazione attiva dei cittadini, l'elaborazione di linee di indirizzo relative alla definizione delle politiche di prevenzione ai fini di una loro futura attuazione, nonché gli strumenti per eseguire tali direttive d'azione e, infine, le politiche di allertamento³¹. Al momento dell'emergenza scatta quindi l'allerta, la quale viene calibrata sull'entità dell'evento calamitoso³².

La disciplina normativa in esame delineava quindi un ciclo della Protezione Civile che viene codificato in cinque fasi: la previsione, la prevenzione, l'allarme, il soccorso e il superamento dell'emergenza.

Un'altra innovazione che è stata apportata nel 1992 è la distinzione tra gli eventi calamitosi in relazione al loro grado di intensità ed estensione, la quale è stata prevista con l'obiettivo di gestire al meglio la complessità delle emergenze e che viene poi ripresa, seppur leggermente modificata, dal Codice di Protezione Civile. Gli eventi calamitosi sono stati classificati in tre livelli³³: il livello semplice, complesso e straordinario. Nel primo caso, si fa riferimento ad eventi che possono essere fronteggiati con l'azione dell'amministrazione competente in via ordinaria; nel secondo caso, si richiamano quegli eventi che richiedono l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria e, infine, al terzo livello si classificano gli eventi emergenziali di rilievo nazionale devono essere fronteggiati con immediatezza di intervento e con l'uso di mezzi e poteri straordinari³⁴. Questa classificazione ha suscitato alcune critiche, in relazione al fatto che sono state individuate lacune circa la definizione dei criteri oggettivi volti a facilitare l'individuazione del livello di gravità dell'evento³⁵.

Dunque, con la legge n. 225/1992 è stato riformato il sistema frammentario di soccorritori in un sistema nazionale e complesso, che pone le basi per la Protezione Civile moderna.

³⁰ V. PIERGIGLI, *Diritto Costituzionale dell'emergenza*, Giappichelli, Torino, 2024, pag. 142. L'Autrice definisce l'attività di previsione come una *attività propedeutica*, nella quale si fa uso principalmente di valutazioni tecniche, scientifiche e amministrative.

³¹ V. PIERGIGLI, *op. cit.* pag. 142.

³² A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Il Mulino, Bologna, 2008, capitolo V, pag. 166.

³³ V. PEPE, *La gestione dei rischi nel codice di protezione civile. Brevi note sul sistema italiano e francese*, in *Federalismi.it*, 8 gennaio 2020, pag. 215.

³⁴ A. CONZUTTI, *Quandoque bonus dormitat codex? La strana quie-scenza del consolidato sistema di protezione civile*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2021, fasc. 2, pag. 413.

³⁵ A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Il Mulino, Bologna, 2008, capitolo V, pag. 169.

Una terza fase e ultima fase di evoluzione normativa segna il consolidamento definitivo della Protezione Civile come un sistema integrato e policentrico, passando da una gestione puramente emergenziale a una amministrazione fondata sulla prevenzione e sulla resilienza. Un primo importante intervento è costituito dalla Legge Costituzionale n. 3 del 2001³⁶, con la quale si inserisce la Protezione Civile nella Costituzione all'articolo 117³⁷. Come conseguenza, la materia è stata affidata alla competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni: in questo senso, lo Stato determina i principi fondamentali e alle Regioni spetta la potestà legislativa di dettaglio per organizzare i sistemi territoriali. Alle regioni e agli enti locali spetta comunque competenza legislativa in relazione agli eventi che hanno una minore entità, escludendo quindi gli eventi calamitosi nazionali, di competenza statale³⁸. I rapporti tra essi, quindi, sono divenuti rapporti flessibili, dal momento che si è radicata la concezione di un modello di Protezione Civile fondato sulla cooperazione e sulla collaborazione, anziché incentrato alla separazione delle competenze³⁹, per garantire al meglio la tutela degli interessi pubblici e della incolumità pubblica. Inoltre, in linea con il dettato dell'art. 118 Cost., le funzioni amministrative sono attribuite in via prioritaria ai Comuni (nella figura del Sindaco), ma possono essere esercitate anche a livelli superiori qualora si renda necessario per assicurarne l'esercizio unitario.

Successivamente alla riforma del Titolo V della Costituzione, con l'emanazione del D. Lgs. 1 del 2 gennaio 2018⁴⁰ si procede a innovare e riordinare ulteriormente la materia della Protezione Civile, semplificando la sua disciplina prevista dalla legge n. 225/1992. Il Codice di Protezione Civile ribadisce che tale sistema non è dato da una singola amministrazione ma, al contrario, integra un insieme di autorità politiche che concorrono e cooperano alle attività che competono. Inoltre, si prevedono altre innovazioni, come la tutela degli animali: per la prima volta, infatti, tra le finalità del Servizio Nazionale, viene inserita esplicitamente la tutela degli animali, posta accanto alla vita, all'integrità fisica, ai beni, agli insediamenti e all'ambiente⁴¹. In aggiunta, è stata introdotta la nozione di "stato di

³⁶ Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, in www.parlamento.it.

³⁷ F. DI LASCIO, *La protezione civile nella legislazione successiva alla riforma del Titolo V*, in *Astrid-online*, gennaio 2024, pag. 10.

³⁸ A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Il Mulino, Bologna, 2008, capitolo V, pag. 181.

³⁹ F. DI LASCIO, *La protezione civile nella legislazione successiva alla riforma del Titolo V*, in *Astrid-online*, gennaio 2004, pag. 1.

⁴⁰ Decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, in www.protezionecivile.gov.it.

⁴¹ V. PEPE, *La gestione dei rischi nel codice di protezione civile. Brevi note sul sistema italiano e francese*, in *Federalismi*, 8 gennaio 2020, pag. 218.

mobilitazione”, la quale permette di attivare le risorse nazionali e regionali in modo preventivo per fronteggiare eventi calamitosi o emergenziali in fase di imminenza⁴².

Il Codice, inoltre, fissa i criteri temporali per la durata dell'emergenza a 12 mesi, prorogabili per ulteriori 12 mesi (arrivando quindi a un totale di 24 mesi): è una misura necessaria ai fini di evitare regimi commissariali infiniti, favorendo quindi un ritorno alla normalità⁴³. In aggiunta, esso chiarisce che l'attività di Protezione Civile si concentra sulla prevenzione non strutturale, mentre le opere di prevenzione strutturale restano in capo alle amministrazioni competenti per materia, ma il Dipartimento di Protezione Civile partecipa alla elaborazione delle linee di indirizzo nazionali per dette politiche⁴⁴.

È dunque con il Codice in esame che si segna definitivamente il passaggio da una cultura dell'amministrazione dell'emergenza, fondata sul soccorso postumo ad un evento calamitoso, a una cultura della prevenzione e della previsione, fondata sulla resilienza e sulla consapevolezza del rischio come dovere di solidarietà sociale e ambientale. Il punto di arrivo è infatti un Codice che modella il Sistema Nazionale in un organismo plurale e policentrico che prevede la cooperazione tra Stato, Regioni, Comuni, comunità scientifica e volontariato. Sulla base di quest'ultimo elemento, il cittadino non è più un semplice spettatore dei soccorsi ma diventa un attore consapevole del sistema.

2.3. Il Codice di Protezione Civile: componenti, strutture operative e funzioni

Il Codice della Protezione Civile non si pone come una semplice riforma, ma come un'opera di ricucitura del tessuto normativo che si inserisce nell'ottica di superare la frammentarietà e le ambiguità precedenti⁴⁵, con il fine di raggiungere una semplificazione. Esso si pone infatti come obiettivo quello di dare al Paese un quadro normativo che sia al passo con i tempi, conferendo alla materia una regolamentazione che superi la frammentarietà e l'incertezza del sistema precedente: il suo merito è quello di aver creato

⁴² V. PEPE, *op. cit.* pag. 221.

⁴³ A. CONZUTTI, *Quandoque bonus dormitat codex? La strana quie-scenza del consolidato sistema di protezione civile*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2021, fasc. 2, pag. 416.

⁴⁴ V. PEPE, *La gestione dei rischi nel codice di protezione civile. Brevi note sul sistema italiano e francese*, in *Federalismi*, 8 gennaio 2020, pag. 219.

⁴⁵ R. STUPAZZINI, *Il diritto dell'emergenza nel Codice della protezione civile: bilanci e prospettive*, in *Federalismi.it*, 29 gennaio 2025, fasc. 4, pag. 198 – 245, cit. pag. 199.

una disciplina che sia tendenzialmente completa riguardo alla funzione di Protezione Civile, che nel tempo ha acquisito sempre più valore e importanza⁴⁶.

Con il Codice, all'art. 1, si introduce formalmente la natura del sistema come Servizio Nazionale, trasformando la precedente concezione centralizzata e ministeriale in una organizzazione diffusa e a carattere policentrico⁴⁷: l'azione dei pubblici poteri acquista un assetto a rete dove si perde la percezione del centro rispetto alle periferie e, di conseguenza, anche l'unicità del vertice. Tale modello permette dunque a una molteplicità di enti e soggetti privati di concorrere alle attività di Protezione Civile, mantenendo la propria autonomia istituzionale e organizzativa⁴⁸. Si arriva così a garantire un equilibrio tra l'unità di indirizzo e il pluralismo delle componenti, che è un pilastro fondamentale della nuova disciplina. Inoltre, come conseguenza e sempre ai sensi del medesimo articolo, la Protezione Civile viene definita esplicitamente come un sistema che esercita una funzione di pubblica utilità, volta a tutelare l'integrità della vita, i beni, gli insediamenti, l'ambiente e, per la prima volta, si inserisce la tutela anche degli animali.

Pertanto, emerge la conseguenza di finalizzare l'attività al soddisfacimento degli interessi pubblici e primari della società, garantendo inoltre i diritti inviolabili della persona come la vita e la salute. La pluralità di soggetti coinvolti costituisce uno dei punti di forza del Sistema Nazionale, dal momento che si riesce a valorizzare la competenza specialistica delle varie amministrazioni in campo; tuttavia, la presenza di numerosi centri decisionali rischia di comportare una difficoltà di coordinamento e sovrapposizione delle competenze, soprattutto nelle fasi iniziali di un evento emergenziale.

Tale concezione del Servizio Nazionale di Protezione Civile consente di ampliare il perimetro dei beni oggetto di tutela rispetto alla disciplina precedente del 1992, includendo

⁴⁶ U. ALLEGRETTI, *Il Codice della Protezione Civile (d.lg. 2 gennaio 2018, n.1)*, in *Il Mulino – Rivisteweb*, 2018, fasc. 1, pag. 1. L'Autore rimanda alla legge 225/1992 che, con il decreto in esame, è stata profondamente riformata in ragione delle sue modifiche e delle prassi interpretative che hanno comportato talune problematiche, tali da necessitare una disciplina nuova che abrogasse quella in vigore dal 1992.

⁴⁷ A. 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*, Torino, Giappichelli, 2023, pag. 71. Sul punto, anche 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 225/1992" presso la Facoltà di Giurisprudenza, in *Forum di quaderni costituzionali*, Catania, 7 dicembre 2007, pag. 1.

⁴⁸ 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 225/1992" presso la Facoltà di Giurisprudenza, in *Forum di quaderni costituzionali*, Catania, 7 dicembre 2007, pag. 2.

nelle finalità dell'azione nuove categorie sociali e ambientali⁴⁹: in questo senso, la tutela della vita e dell'integrità fisica rimangono gli obiettivi prioritari. Ad essi, si aggiungono anche la tutela dei beni e degli insediamenti, la quale si estende fino alla sicurezza delle infrastrutture e ai beni pubblici e privati; nonché al patrimonio ambientale, inteso nella sua accezione più vasta, la quale consente di coprire sia l'ecosistema che l'assetto fisico del territorio. La più grande novità è data dall'inserimento degli animali tra i beni da tutelare⁵⁰: questa aggiunta consente di elevare la protezione animale a un compito istituzionale, che riflette l'evoluzione culturale dalla quale emerge il valore della vita animale anche nell'ambito della tutela emergenziale.

Il Codice, sempre all'articolo 1, afferma che la funzione di Protezione Civile si attiva sia all'avverarsi di eventi calamitosi di origine naturale che in relazione agli "eventi calamitosi derivanti dall'attività dell'uomo"⁵¹. Infatti, il sistema non è chiamato solamente a gestire i rischi naturali classici (come quello sismico, idrogeologico o vulcanico), ma anche quelli derivanti dall'attività umana, come i rischi ambientali o industriali. Si costruisce un sistema che non è quindi solo legato a un'attività occasionale di soccorso ma, al contrario, che sia dedicato a una funzione permanente che integra anche le attività di previsione, prevenzione e gestione dell'emergenza.

Il comma 2 dell'art. 1 specifica poi che il Servizio Nazionale concorre al perseguimento delle finalità previste dalla normativa dell'Unione Europea⁵²: l'ordinamento italiano viene armonizzato con il sistema europeo, rendendo quindi il Dipartimento di Protezione Civile l'autorità competente al coordinamento in caso di emergenze che eccedano l'emergenza nazionale o in caso di richieste di aiuto provenienti da altri Stati membri. In quest'ottica, dunque, il Sistema Nazionale opera attraverso le direttive del Meccanismo Europeo di Protezione Civile⁵³.

Il delineato sistema dell'art. 1 assolve alla funzione di creare un organismo plurale, basato sull'integrazione di autorità politiche, componenti istituzionali, strutture operative e soggetti concorrenti. Si viene così a delineare un modello di Protezione Civile che non è fondato solamente sull'intervento pubblico, ma si basa anche sulla partecipazione attiva dei

⁴⁹ U. ALLEGRETTI, *Il Codice della Protezione Civile (d.lg. 2 gennaio 2018 n.1)*, in *Il Mulino – Rivisteweb*, 2018, fasc. 1, pag. 2.

⁵⁰ U. ALLEGRETTI, *op. cit.* pag. 2.

⁵¹ R. STUPAZZINI, *Il diritto dell'emergenza nel Codice della protezione civile: bilanci e prospettive*, in *Federalismi.it*, 29 gennaio 2025, pag. 204.

⁵² V. PEPE, *La gestione dei rischi nel codice di protezione civile. Brevi note sul sistema italiano e francese*, in *Federalismi*, 8 gennaio 2020, pag. 218.

⁵³ V. PEPE, *op. cit.* 218.

cittadini e sul contributo del volontariato organizzato, come è previsto dal rispetto del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 2 della Costituzione.

La natura policentrica del Servizio Nazionale richiede tuttavia l'individuazione di una serie di principi capaci di garantire l'unità dell'azione amministrativa e il coordinamento tra i diversi livelli territoriali, con il fine di evitare che si creino disordini nel momento di agire. Si fa riferimento a una serie di elementi sui quali si deve fondare questa cooperazione: oltre alla previsione dell'assetto reticolare, si richiede il rispetto del principio di coordinamento⁵⁴.

In questo nuovo quadro, lo Stato non agisce più come un vertice gerarchico tradizionale, ma piuttosto come un punto di riferimento per la direzione e il coordinamento di una molteplicità di enti che sono dislocati sul territorio e che, insieme allo Stato stesso, costruiscono la struttura di soggetti su cui poggia l'intero Codice. È dunque compito del Presidente del Consiglio dei Ministri dirigere gli enti competenti per armonizzare tutte le attività che essi possono svolgere: questa funzione non rientra tuttavia nell'ottica di una impostazione gerarchica esterna ma, al contrario, nell'ambito di una garanzia di uniformazione delle decisioni politiche di Protezione Civile elaborate nelle diverse sedi nelle quali il Servizio Nazionale è articolato⁵⁵.

Congiuntamente, oltre al rispetto del coordinamento, gli artt. 117 e 118 della Costituzione regolano il riparto delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di Governo e affermano la sussistenza di ulteriori tre principi che devono essere rispettati; che sono: il principio di sussidiarietà verticale, il principio di adeguatezza e il principio di differenziazione. Nell'ambito del primo principio, viene affermato che le funzioni sono attribuite in prima battuta al Comune, organo più vicino al cittadino, ma vengono esercitate anche a livelli superiori, regionale o statale, qualora l'intensità dell'evento sia tale da non poter essere gestita efficacemente a livello comunale⁵⁶. Il secondo e il terzo principio vogliono che l'allocazione delle competenze debba tenere conto dell'idoneità organizzativa dell'ente e delle specificità dei territori: in questo senso, il Codice promuove

⁵⁴ 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 225/1992" presso la Facoltà di Giurisprudenza, in *Forum di quaderni costituzionali*, Catania, 7 dicembre 2007, pag. 1.

⁵⁵ 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 225/1992" presso la Facoltà di Giurisprudenza, in *Forum di quaderni costituzionali*, Catania, 7 dicembre 2007, pag. 1.

⁵⁶ E. CASTORINA, *op. cit.* pag.10.

l'individuazione degli ambiti territoriali e organizzativi ottimali, che risultano costituiti da uno o più comuni con l'obiettivo di garantire che la risposta operativa sia efficace⁵⁷.

Inoltre, essendo la Protezione Civile una materia a competenza legislativa concorrente, il rapporto tra Stato e Regioni non può basarsi solo sulla rigida separazione delle funzioni, ma deve invece evolversi verso un modello di concorrenza e collaborazione. Come conseguenza, il principio di leale collaborazione impone che l'esercizio unitario a livello nazionale sia smorzato da alcuni elementi che devono essere decisi nell'ambito delle Conferenze Stato – Regioni, assicurando così che gli interessi regionali siano rappresentati e coordinati anche quando si ritiene maggiormente efficace una regia statale⁵⁸.

Infine, il sistema valorizza anche il principio della sussidiarietà orizzontale, riconoscendo così un ruolo fondamentale al volontariato organizzato e alla partecipazione attiva dei cittadini⁵⁹. A partire da questo momento, il cittadino non è più solo un beneficiario dei soccorsi, ma concorre allo svolgimento delle attività di Protezione Civile.

In aggiunta ai principi organizzativi, il Codice individua (all'art. 3) una pluralità di soggetti istituzionali e operativi che sono chiamati a concorrere allo svolgimento delle attività di Protezione Civile secondo le rispettive competenze e responsabilità. Al vertice del sistema si pone il Presidente del Consiglio dei Ministri, definito espressamente come l'"autorità nazionale di Protezione Civile" e titolare delle relative politiche⁶⁰: egli non assume la posizione del superiore gerarchico rispetto agli altri soggetti facenti parte del sistema, ma alla sua figura sono tuttavia affidati compiti di garanzia dell'unitarietà di indirizzo e di uniforme determinazione delle politiche di Protezione Civile. Per l'esercizio delle sue funzioni, il Presidente del Consiglio dei Ministri si avvale del Dipartimento della Protezione Civile, in particolare della figura al suo vertice ossia il Capo del Dipartimento, che rappresenta il principale organo tecnico – operativo del Servizio Nazionale⁶¹. Il Codice

⁵⁷ V. PEPE, *La gestione dei rischi nel codice di protezione civile. Brevi note sul sistema italiano e francese*, in *Federalismi.it*, 8 gennaio 2020, pag. 222.

⁵⁸ F. DI LASCIO, *La protezione civile nella legislazione successiva alla riforma del Titolo V*, in *Astrid-online*, gennaio 2004, pag. 3. L'Autrice richiama il fatto che, nell'ambito della potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni, i confini di tale attività sono *flessibili*. Come conseguenza, un modello che sia fondato esclusivamente sulla separazione delle competenze risulta essere inapplicabile: si preferisce dunque un modello che sia basato sulla cooperazione e sulla collaborazione, dove assume importanza la tutela di tutti gli interessi e le posizioni che sono rilevanti a livello costituzionale. Inoltre, la previsione della Protezione Civile nelle materie di legislazione concorrente ha conseguenze anche per quanto riguarda i Comuni.

⁵⁹ A. CONZUTTI, *Quandoque bonus dormitat codex? La strana quie-scenza del consolidato sistema di protezione civile*, in *Osservatoriosullefonti*, 2021, fasc. 2, pag. 414.

⁶⁰ A. CONZUTTI, *op. cit.* pag. 410.

⁶¹ U. Allegretti, *Il Codice della Protezione Civile (d.lgs. 2 gennaio 2018 n.1)*, in *Il Mulino-Rivisteweb*, 2018, fasc. 1, pag. 4.

chiarisce inoltre che la responsabilità per la Protezione Civile è di natura politica, in quanto il Governo deve riferire annualmente al Parlamento sulle sue attività svolte e sull'utilizzo dei fondi⁶².

Oltre al Presidente del Consiglio dei Ministri, anche le Regioni sono componenti essenziali del Servizio Nazionale e partecipano attivamente all'organizzazione e all'attuazione delle funzioni di Protezione Civile. In relazione ad esse, la figura che risalta è il Presidente della Regione, che è l'autorità territoriale di Protezione Civile per il proprio ambito di governo⁶³. A seguito della riforma del Titolo V avvenuta nel 2001, nonché della progressiva valorizzazione del principio di sussidiarietà, le Regioni hanno acquisito potestà legislativa in materia, pur sempre nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato. Oggi, le Regioni hanno il compito di individuare i livelli organizzativi ottimali, composti da uno o più comuni, per garantire l'effettività delle funzioni di Protezione Civile, superando i limiti imposti dai confini amministrativi ordinari⁶⁴.

A livello locale, risalta il ruolo del Comune che è l'ente più vicino al cittadino e, in aggiunta, è considerato il perno della risposta operativa immediata, dal momento che costituisce la autorità primaria responsabile per la prevenzione e la gestione dei rischi⁶⁵. In quest'ottica è fondamentale la figura del Sindaco, il quale è responsabile non solo per l'emanazione dei primi provvedimenti necessari ad assicurare i soccorsi e la vigilanza delle strutture comunali, ma anche per le attività di vigilanza sullo svolgimento delle attività da parte delle strutture competenti. Nell'ambito comunale, la Protezione Civile è considerata come una funzione fondamentale, siccome i Comuni devono dotarsi di un Piano di Protezione Civile comunale che garantisce una prontezza d'azione, oltre che una

⁶² G. RAZZANO, *Il Codice di protezione civile e il suo decreto correttivo, fra emergenze e rientro nell'ordinario*, in *Giur. Cost.*, 17 marzo 2020, pag. 9.

⁶³ Sul punto: F. DI LASCIO, *La protezione civile nella legislazione successiva alla riforma del Titolo V*, in *Astrid-online*, gennaio 2004, pag. 1; A. CONZUTTI, *Quandoque bonus dormitat codex? La strana quie-scenza del consolidato sistema di protezione civile*, in *Osservatoriosullefonti*, 2021, fasc. 2, pag. 410. Dalla trattazione di questi due Autori, emerge che le Regioni erano già considerate come parte integrante delle attività di Protezione Civile già con la legge 225/1992, pur sempre nei limiti imposti dalle competenze loro assegnate, nonché dalle competenze delegate. Successivamente, solo con il decreto legislativo 112/1998, il ruolo delle Regioni viene ampliato dal legislatore, rendendo le loro funzioni come vere e proprie attività di governo del sistema regionale. Sulla presidenza delle Regioni: V. PEPE, *La gestione dei rischi nel codice di protezione civile. Brevi note sul sistema italiano e francese*, in *Federalismi.it.*, 8 gennaio 2020, pag. 223.

⁶⁴ U. ALLEGRETTI, *Il Codice della Protezione Civile (l.lg. 2 gennaio 2018 n.1)*, in *Il Mulino-Rivisteweb*, 2018, fasc. 1, pag. 4. L'Autore ricorre alla nozione dell'integrazione tra i sistemi di protezione civile che intercorrono tra vari territori, ad esempio in caso di calamità naturale che colpisce parzialmente due Regioni diverse, affermando che spetta proprio alle Regioni stesse il compito di individuare il livello di *ambito ottimale* per esercitare le funzioni, nonché eventuali ambiti differenziati di azione.

⁶⁵ V. PEPE, *La gestione dei rischi nel codice di protezione civile. Brevi note sul sistema italiano e francese*, in *Federalismi.it.*, 8 gennaio 2020, pag. 224.

enunciazione della previsione e della prevenzione specifica in relazione ai rischi che più di frequente si verificano nel determinato territorio comunale⁶⁶.

Infine, nell'ambito delle Province, esse mantengono un ruolo di componenti del sistema di Protezione Civile, occupandosi di svolgere funzioni di supporto e di coordinamento secondo quanto previsto dalla legislazione regionale e dalla pianificazione territoriale, anche a seguito del ridimensionamento avvenuto con la Legge Delrio. A livello provinciale, è il Prefetto che rappresenta lo Stato e che mantiene un ruolo di coordinamento all'interno del Servizio Nazionale, specialmente importante soprattutto in fase di prima risposta all'emergenza⁶⁷. Il Prefetto, infatti, assicura il raccordo tra le risorse nazionali e il territorio, agendo come delegato del Presidente del Consiglio dei Ministri per quanto riguarda l'attività di coordinamento delle attività urgenti.

Relativamente alle strutture operative del Servizio Nazionale, disciplinate dall'articolo 13 del Codice di Protezione Civile, costituiscono il corpo operativo del sistema fornendo le risorse umane, tecniche e scientifiche necessarie per l'espletamento delle attività di Protezione Civile. Tra esse, rientra il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, dipendente del Ministero dell'Interno, che viene elevato a componente fondamentale del Sistema: rappresenta la principale forma di risposta immediata alle emergenze, dal momento che detiene compiti di soccorso tecnico urgente, ricerca di persone scomparse o sepolte da macerie nonché spegnimento e messa in sicurezza in caso di incendio⁶⁸. Svolge quindi un ruolo importante nel garantire una capacità operativa diffusa e capillare su tutto il territorio nazionale. Appartenenti alla struttura operativa sono anche le Forze Armate e le Forze di Polizia, le quali concorrono alle attività di Protezione Civile integrando il sistema con mezzi e professionalità specialistiche⁶⁹: le Forze di Polizia hanno il compito istituzionale di prestare soccorso in caso di calamità e infortuni, nonché di garantire l'ordine e la sicurezza pubblica nelle aree colpite da emergenze, compito quest'ultimo che include oggi anche il Corpo Forestale (dal momento che è stato assorbito nell'Arma dei Carabinieri a partire dal 2017)⁷⁰. Le Forze Armate, invece, intervengono a supporto della popolazione in occasione di

⁶⁶ U. ALLEGRETTI, *Il Codice della Protezione Civile (l.lg. 2 gennaio 2018 n.1)*, in *Il Mulino-Rivisteweb*, 2018, fasc. 1, pag. 4.

⁶⁷ U. ALLEGRETTI, *The Italian Civil Protection System. Present situation and prospects of reform*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 7 giugno 2017, pag. 16.

⁶⁸ U. ALLEGRETTI, *Il Codice della Protezione Civile (l.lg. 2 gennaio 2018 n.1)*, in *Il Mulino-Rivisteweb*, 2018, fasc. 1, pag. 4.

⁶⁹ U. ALLEGRETTI, *The Italian Civil Protection System. Present situation and prospects of reform*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 7 giugno 2017, pag. 14.

⁷⁰ A. FIORITTO, *Le forme organizzative dell'amministrazione dell'emergenza*, in *Annuario AIDPA*, 2005, Milano, Giuffrè, 2006, pag. 165.

pubbliche calamità, dal momento che forniscono assetti logistici e operativi di rilievo nazionale.

Parte del corpo operativo di Protezione Civile si fonda anche sulla conoscenza scientifica e sul monitoraggio tecnologico⁷¹: la comunità scientifica partecipa alle attività in esame attraverso lo studio dei rischi, la vigilanza e la modellazione di taluni scenari probabilistici, con conseguente eventuale allerta alla popolazione⁷². Tra i soggetti competenti in materia, il Dipartimento di Protezione Civile può individuare anche istituti di ricerca o strutture universitarie che forniscono dati e servizi scientifici necessari per la pianificazione o la gestione delle emergenze⁷³. È fondamentale anche il ruolo del volontariato che non è configurato solo come un supporto esterno, ma anche come una struttura che si integra in modo stabile nel processo di pianificazione. In questo senso, il Codice riconosce autonomia di iniziativa alle associazioni di cittadini a scopo di solidarietà sociale ad ambientale, in ottica di accrescere la resilienza nelle comunità⁷⁴. Il ricorso al volontariato costituisce un elemento di novità del modello italiano; tuttavia, tale scelta richiede un costante intervento in termini di formazione e coordinamento, affinché la partecipazione attiva dei cittadini non si traduca in un'attività di sostituzione delle responsabilità pubbliche.

Da ultimo, si ricordano il Sistema Sanitario Nazionale e la Croce Rossa, che sono le strutture preposte a garantire l'assistenza medica e sanitaria alle popolazioni colpite: il primo interviene attraverso le proprie articolazioni territoriali nonché attraverso i moduli sanitari specifici per le catastrofi. Invece, la Croce Rossa interviene collaborando stabilmente nelle attività di soccorso e di prima accoglienza in emergenza.

Per garantire che tutte queste strutture cooperino in modo efficiente durante un'emergenza nazionale, il Capo del Dipartimento convoca il Comitato Operativo. Questo è un organismo che riunisce i rappresentanti delle diverse strutture operative per assicurare l'unitarietà di direzione e il coordinamento delle attività di soccorso⁷⁵.

⁷¹ A. CONZUTTI, *Quandoque bonus dormitat codex? La strana quiescenza del consolidato sistema di protezione civile*, in *Osservatoriosullefonti*, 2021, fasc. 2, pag. 412.

⁷² U. ALLEGRETTI, *Il Codice della Protezione Civile (l.lg. 2 gennaio 2018 n.1)*, in *Il Mulino-Rivisteweb*, 2018, fasc. 1, pag. 3.

⁷³ I più importanti sono l'istituto nazionale di geofisica e vulcanica (INGV) e il consiglio nazionale delle ricerche (CNR). Inoltre, si fa riferimento in modo più generale alla comunità scientifica, per la quale l'art. 19 stabilisce i compiti che essa deve svolgere: possono concernere i rapporti con il Servizio Nazionale ma possono essere anche operativi. Sul punto: U. ALLEGRETTI, *Il Codice della Protezione Civile (l.lg. 2 gennaio 2018 n.1)*, in *Il Mulino-Rivisteweb*, 2018, n. 1, pag. 3.

⁷⁴ V. PEPE, *La gestione dei rischi nel codice di protezione civile. Brevi note sul sistema italiano e francese*, in *Federalismi.it*, 8 gennaio 2020, pag. 225.

⁷⁵ V. PEPE, *op. cit.* pag. 218.

Le funzioni del Servizio Nazionale sono disciplinate dagli articoli 2 e 7 del Codice del 2018. L'art. 2 definisce la funzione di Protezione Civile come l'insieme delle attività contenute nel *Disaster Management Cycle* e dedicate alla "previsione, prevenzione e alla mitigazione dei rischi, nonché alla gestione e al superamento delle emergenze"⁷⁶. Le ultime due fasi di questo ciclo sono state riprese dal modello delineato dalla legge 225/1992. Invece, all'art. 7 viene introdotta la classificazione degli eventi che funge da criterio fondamentale per l'attribuzione delle competenze. Gli eventi emergenziali si suddividono in tre categorie: nella prima rientrano gli eventi che per loro natura o per estensione richiedono l'intervento di singoli enti o amministrazioni; la seconda categoria ricomprende gli eventi che richiedono l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni e, infine, quelli di portata così estesa e connotati da una gravità tale da richiedere l'utilizzo di poteri straordinari⁷⁷.

Una delle funzioni principali è la previsione, ossia l'attività diretta allo studio e alla conoscenza delle cause dei fenomeni calamitosi nonché all'identificazione degli scenari di rischio probabilisticamente attesi⁷⁸. Essa si basa su metodologie fornite dalla comunità scientifica e dai centri di competenza, con il fine di tenere monitorato costantemente il territorio, dal momento che è funzionale all'attività di allertamento e alla pianificazione⁷⁹.

L'attività di prevenzione è invece diretta a evitare o ridurre al minimo la possibilità che si verifichino danni. In relazione ad essa, il Codice opera una distinzione fondamentale tra: prevenzione strutturale e prevenzione non strutturale, per le quali cambiano le funzioni da svolgere.

Relativamente alla prevenzione strutturale, comprende la partecipazione all'elaborazione di linee guida per l'attività di messa in sicurezza e per l'esecuzione di interventi urgenti in occasione di eventi calamitosi⁸⁰. La prevenzione non strutturale è invece il pilastro principale delle attività del Servizio Nazionale, in quanto tutelano la vita, riducono i danni e concernono i costi per la ricostruzione di aree di terreno a seguito di calamità naturali⁸¹. Essa include una serie di attività, tra cui figurano: l'allertamento e la gestione del

⁷⁶ R. STUPAZZINI, *Il diritto dell'emergenza nel Codice della protezione civile: bilanci e prospettive*, in *Federalismi.it*, 29 gennaio 2025, pag. 204.

⁷⁷ R. STUPAZZINI, *op. cit.* pag. 204.

⁷⁸ U. ALLEGRETTI, *Il Codice della Protezione Civile (l.lg. 2 gennaio 2018 n.1)*, in *Il Mulino – Rivisteweb*, 2018, n. 1, pag. 4. L'Autore fa l'esempio del rischio di accadimento di terremoti: in questo ambito, si verifica se tali eventi calamitosi si possono verificare in futuro con caratteristiche simili a quelle presentate precedentemente.

⁷⁹ V. Pepe, *La gestione dei rischi nel codice di protezione civile. Brevi note sul sistema italiano e francese*, in *Federalismi.it*, 8 gennaio 2020, pag. 219.

⁸⁰ V. PEPE, *op. cit.* pag. 219.

⁸¹ U. ALLEGRETTI, *The Italian Civil Protection System. Present situation and prospects of reform*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 7 giugno 2017, pag. 6.

sistema di allerta nazionale e regionale; la pianificazione che comprende l'elaborazione di Piani di Protezione Civile ad ogni livello territoriale, i quali sono utilizzati per definire le strategie di operazione preventiva; l'attività di formazione, che ha per oggetto la diffusione di conoscenza e della cultura del Servizio Nazionale al fine di accrescere la resilienza e l'auto-protezione dei cittadini⁸². Infine, vengono messi in atto una serie di esercitazioni o test periodici per verificare la validità dei modelli correntemente in atto.

Tra queste attività figura sicuramente il dovere di autoprotezione del cittadino, in quanto consiste nell'adozione di comportamenti consapevoli e di misure pratiche da parte dei cittadini con il fine di ridurre la propria vulnerabilità ed esposizione ai rischi. Secondo il Codice di Protezione Civile, tale dovere si articola in una serie di azioni concrete: il cittadino ha innanzitutto il dovere di venire a conoscenza del territorio in cui vive e di verificare la presenza di tali rischi nel piano di Protezione Civile del proprio comune. Inoltre, tale dovere consente al cittadino di agire in modo consapevole e funzionale, evitando di mettere a rischio sé stesso o di sovraccaricare inutilmente il sistema di soccorso⁸³. Comprende anche l'obbligo di rispettare le norme di comportamento e le disposizioni impartite dalle autorità di Protezione Civile durante le emergenze⁸⁴. La particolarità di tale dovere è che è configurato come un dovere senza sanzione: funge principalmente da norma di orientamento che è volta a completare il quadro di responsabilità diffusa che viene delineato dal Codice e trova la sua legittimazione nei doveri di solidarietà sociale, politica, economica e sociale che sono inseriti all'articolo 2 della Costituzione.

Ancora, è presente la funzione di gestione dell'emergenza, disciplinata all'art. 2 comma 5, che consiste nell'insieme di interventi che sono diretti ad assicurare il soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite e a ridurre l'impatto degli eventi. In questa fase si attiva una cooperazione, in caso di eventi calamitosi di portata nazionale che richiedono l'attivarsi di poteri straordinari, tra il Dipartimento di Protezione Civile attraverso il Comitato Operativo⁸⁵.

⁸² V. PEPE, *La gestione dei rischi nel codice di protezione civile. Brevi note sul sistema italiano e francese*, in *Federalismi.it*, 8 gennaio 2020, pag. 219.

⁸³ R. GIAROLA, *Il sistema nazionale di protezione civile: il quadro normativo*, in AA. VV., *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, ETS, 2019, pag. 36.

⁸⁴ R. GIAROLA, *op. cit.* pag. 36.

⁸⁵ V. PEPE, *La gestione dei rischi nel codice di protezione civile. Brevi note sul sistema italiano e francese*, in *Federalismi.it*, 8 gennaio 2020, pag. 218.

L'ultima funzione fondamentale di Protezione Civile è data dal superamento dell'emergenza, disciplinato dall'art. 2 comma 6 del Codice: è un momento importante per la ragione secondo la quale si sostanzia nell'attuazione coordinata di misure volte alla rimozione di quegli ostacoli che rallentano la ripresa delle normali condizioni di vita e di lavoro⁸⁶. Tra le attività principali in materia figurano quella del ripristino dei servizi essenziali, della gestione delle macerie o dei rifiuti, nonché la ricognizione dei fabbisogni per il ripristino delle strutture danneggiate. Il Codice specifica ulteriormente che la ricostruzione vera e propria, intesa come urbanistica ed economica, non rientra tra i compiti principali del Servizio Nazionale, ma appartiene alla fase ordinaria di gestione del territorio⁸⁷: in questo senso, le funzioni del Servizio Nazionale si limitano ad attuare le operazioni di messa in sicurezza e del ripristino della continuità amministrativa⁸⁸. Sebbene, tuttavia, il Codice di Protezione Civile escluda la ricostruzione dalle attività proprie del Servizio Nazionale, la legge quadro 18 marzo 2025 n. 40 tenta di colmare questa lacuna sistematica per superare la frammentarietà dei decreti di ricostruzione *ad hoc*, in vista di un nuovo quadro normativo stabile e organico che raggiunga tale obiettivo.

Il modello delineato dal Codice in esame si fonda dunque sul rapporto tra due esigenze che apparentemente sono contrapposte: da un lato, vi è l'unicità di indirizzo politico e amministrativo che ha il compito di dirigere e coordinare la risposta alle emergenze; dall'altro, vi è il coinvolgimento delle autonomie locali e territoriali, che rappresentano le autorità maggiormente vicine alla popolazione colpita. Si prevede quindi la capacità di coordinamento dei meccanismi di modo che i vari soggetti parte del Sistema Nazionale operino come parti fondamentali di un'unica rete organizzativa.

2.4. Il potere di ordinanza nella Protezione Civile

Le ordinanze di Protezione Civile sono atti di necessità e urgenza finalizzati a fronteggiare le situazioni eccezionali in cui le prescrizioni ordinarie si rivelano insufficienti o inadeguate. Rappresentano, in definitiva, un potere in capo alla Pubblica Amministrazione,

⁸⁶ R. STUPAZZINI, *Il diritto dell'emergenza nel Codice della protezione civile: bilanci e prospettive*, in *Federalismi.it*, 20 gennaio 2025, pag. 204.

⁸⁷ U. ALLEGRETTI, *Il Codice di Protezione Civile (d. lg. 2 gennaio 2018 n.1)*, in *Il Mulino-Rivisteweb*, 2018, n. 1, pag. 2.

⁸⁸ G. RAZZANO, *Il codice di protezione civile e il suo decreto correttivo, fra emergenze e rientro nell'ordinario*, in *Giur. Cost.*, 17 marzo 2020, pag. 5.

caratterizzati da un complesso sistema di limiti per garantirne la compatibilità con lo Stato di diritto.

Nel sistema di Protezione Civile, l'adozione delle ordinanze non è un potere libero, ma è subordinata alla previa deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale ai sensi dell'art. 24 del Codice di Protezione Civile: tale dichiarazione, che è di competenza del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Presidente della Regione, è il presupposto che autorizza l'emanazione delle ordinanze ex art. 25. In aggiunta, tale deliberazione non legittima soltanto il loro utilizzo, ma ne delinea i limiti esterni, dal momento che deve contenere la durata temporale, l'estensione territoriale e le modalità di esercizio dei poteri straordinari; in questo senso, se l'ordinanza dovesse eccedere i requisiti indicati allora sarebbe colpita dal vizio di illegittimità⁸⁹.

Inoltre, si definiscono le risorse finanziarie necessarie a fronteggiare l'emergenza (per le quali si attinge dal Fondo per le emergenze nazionali) e le modalità più efficienti con cui procedere al soccorso e all'assistenza da destinarsi alle popolazioni colpite dall'evento calamitoso⁹⁰.

Sotto il profilo soggettivo, il Codice ha cercato di fare chiarezza sulla titolarità del potere di ordinanza, che rimane in capo all'organo politico ma con una gestione operativa delegata: l'art. 25 non la specifica in modo inequivocabile, per cui si deve richiamare a supporto anche il dettato dell'art. 5 del medesimo codice. Emerge che, da un lato, ai sensi dell'art. 5, il Presidente del Consiglio dei ministri risulta essere il detentore ultimo del potere di ordinanza in materia di Protezione Civile, il quale garantisce che la Protezione Civile sia soggetta alla responsabilità politica dinanzi al parlamento⁹¹. Tuttavia, lo stesso articolo stabilisce che il Presidente del Consiglio dei ministri esercita tale potere per tramite del Capo del Dipartimento di Protezione Civile, a meno che nella deliberazione dello stato di

⁸⁹ R. STUPAZZINI, *Il diritto dell'emergenza nel Codice della protezione civile: bilanci e prospettive*, in *Federalismi.it*, 29 gennaio 2025, pag. 209.

⁹⁰ R. STUPAZZINI, *Il diritto dell'emergenza nel Codice della protezione civile: bilanci e prospettive*, in *Federalismi.it*, 29 gennaio 2025, pag. 209. L'Autore richiama lo stato di emergenza nazionale, affermando che esso deve contenere, per poter essere valido e quindi per giustificare l'utilizzo di poteri *extra ordinem*, l'indicazione della limitazione territoriale e soprattutto temporale, dal momento che non è possibile prorogarla all'infinito. Infatti, ai sensi dell'art. 24 co. 3 del Codice in esame, la durata non può eccedere i 12 mesi, prorogabili per un massimo di ulteriori 12 mesi.

⁹¹ G. Razzano, *Il codice di protezione civile e il suo decreto correttivo, fra emergenze e rientro nell'ordinario*, in *Giur. Cost.*, 17 gennaio 2020, pag. 10. La responsabilità in questo caso assicura che le funzioni di protezione civile rimangano sotto la responsabilità di tipo politico in capo al Presidente del Consiglio, che riferisce annualmente al Parlamento.

emergenza nazionale non sia riportato altro soggetto⁹². Questa struttura consente quindi di separare l'indirizzo politico dalla gestione tecnica del soccorso⁹³.

Il rapporto tra la figura del Presidente del Consiglio dei Ministri e il Dipartimento della Protezione Civile è stato arricchito nel 2022, con il DPCM del 12 novembre 2022, con l'introduzione del Ministro per la Protezione Civile⁹⁴, ossia di un Ministro senza portafoglio, al quale sono state delegate le funzioni di indirizzo politico, coordinamento, promozione di iniziative anche normative, nonché di adozione delle direttive ex articolo 12 del Codice della Protezione Civile e rappresentanza nazionale unitaria all'estero. Un interrogativo è stato posto in tema di ordinanza, dal momento che tale decreto presidenziale non annovera espressamente tale potere tra le attribuzioni in capo al Ministro per la Protezione Civile. Tuttavia, la dottrina evidenzia come l'elenco delle funzioni attribuite al Ministro senza portafoglio sia esemplificativo e non tassativo, per cui deve considerarsi implicitamente inserito anche il potere di ordinanza come emerge dalla generalità delle funzioni previste dal decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1⁹⁵.

L'ordinanza è comunque un atto complesso che necessita il coinvolgimento dei diversi livelli di governo, in ragione del rispetto del principio di leale collaborazione.

L'articolo 25 prescrive che le ordinanze siano adottate previa intesa con le Regioni e le Province autonome territorialmente interessate; invece, in caso di emergenze nazionali, tale intesa può essere sancita dal Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome⁹⁶. Inoltre, qualora le ordinanze siano emanate successivamente al trentesimo giorno dalla dichiarazione dello stato di emergenza, è necessario il concerto con il Ministero

⁹² R. STUPAZZINI, *Il diritto dell'emergenza nel Codice della protezione civile: bilanci e prospettive*, in *Federalismi.it*, 29 gennaio 2025, pag. 215.

⁹³ A. CARDONE, *La prassi delle ordinanze di protezione civile in tema di deroghe nel corso della XVI legislatura. La dimensione qualitativa del fenomeno ed alcuni spunti per limitarlo*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2011, fasc. 1, pag. 17.

⁹⁴ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 novembre 2022, richiamato da R. STUPAZZINI, *Il diritto dell'emergenza nel codice della protezione civile*, in *Federalismi.it*, 29 gennaio 2025, pag. 216.

⁹⁵ Articolo 2 comma 2 del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1. Questo articolo viene richiamato da R. STUPAZZINI, *Il diritto dell'emergenza nel Codice della protezione civile: bilanci e prospettive*, in *Federalismi.it*, 29 gennaio 2025, pag. 217.

⁹⁶ R. Stupazzini, *Il diritto dell'emergenza nel Codice della protezione civile: bilanci e prospettive*, in *Federalismi.it*, 29 gennaio 2025, pag. 243. L'Autore riporta le osservazioni del Consiglio di Stato in materia, affermando che tale procedimento potrebbe comportare una relazione di inferiorità dello Stato nei confronti del livello regionale. Questa posizione non è stata accettata dalla più recente giurisprudenza costituzionale (con la sentenza 2 dicembre 2019, n. 246, in www.cortecostituzionale.it), la quale ha richiamato una ipotesi di partecipazione regionale meno accentuata, dal momento che questa leale collaborazione può esplicitarsi anche attraverso un mero accordo della Regione o un parere della stessa. L'intesa, infatti, per poter garantire il rispetto di tale principio, non deve necessariamente essere *forte*, ma è sufficiente anche che essa sia *debole*.

dell'Economia e delle Finanze, con riferimento soprattutto ai profili finanziari⁹⁷. Infine, le ordinanze devono essere pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e devono essere trasmesse ai sindaci dei comuni interessati per la pubblicazione negli albi pretori⁹⁸.

L'articolo 25, al comma 2, delinea poi la cornice definitoria degli interventi che possono essere disciplinati attraverso lo strumento dell'ordinanza. In tal senso, il Codice introduce una forma di semi – tipicità del contenuto delle ordinanze stesse, a differenza invece di una concezione propria di una dottrina precedente, secondo la quale tali provvedimenti erano concepiti come totalmente liberi nel contenuto⁹⁹: l'articolo in questione elenca analiticamente tutte le materie su cui l'ordinanza può intervenire e disporre¹⁰⁰; tuttavia, anche se l'oggetto è disciplinato dalla norma, il contenuto prescrittivo rimane libero e atipico, in funzione della adattabilità che viene richiesta per poter fronteggiare al meglio l'imprevedibilità di un evento emergenziale.

Le ordinanze possono disporre, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, in ordine a materie quali¹⁰¹: le operazioni o interventi di soccorso e di assistenza diretti a tutelare la popolazione colpita (ad esempio, allestendo strutture di ricovero per cittadini eventualmente sfollati); il ripristino dei servizi pubblici, come acqua o energia, nonché delle infrastrutture strategiche previste al fine di garantire la continuità amministrativa nei territori colpiti; ancora, si adoperano le ordinanze per attivare misure di primo soccorso economico; si realizzano interventi, anche strutturali, volti a mettere in sicurezza l'area colpita; si dà avvio ad attività tecniche di rilevazione dei danni subiti da strutture pubbliche o private, di beni culturali o di attività produttive (ed è una fase molto importante in vista della successiva attività di ricostruzione). Infine, si attuano misure per far fronte alle esigenze rilevanti,

⁹⁷ R. GIAROLA, *IL sistema nazionale di protezione civile: il quadro normativo*, in AA. VV., *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, ETS, 2019, pag. 25.

⁹⁸ R. GIAROLA, *op. cit.* pag. 25.

⁹⁹ S. GARDINI, *Note sui poteri amministrativi straordinari*, in *Il diritto dell'economia*, 2020, n. 2, pag. 161.

¹⁰⁰ L'articolo 25 del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, in www.normattiva.it prescrive che le ordinanze possono disporre, ad esempio, in ordine a: *ripristino delle funzionalità dei servizi pubblici e delle infrastrutture di reti strategiche, alle attività di gestione di rifiuti, delle macerie, del materiale vegetale o alluvionale, delle terre o rocce da scavo prodotti dagli eventi e alle misure volte a garantire la continuità amministrativa nei comuni e nei territori interessati, anche mediante interventi di natura temporanea*.

¹⁰¹ R. GIAROLA, *IL sistema nazionale di protezione civile: il quadro normativo*, in AA. VV., *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, ETS, 2019, pag. 25.

inclusa anche la delocalizzazione temporanea in altre località¹⁰². Il contenuto delle ordinanze incontra solo un limite sistematico, in quanto tali ordinanze riguardano solo la fase di superamento dell'emergenza: le funzioni di Protezione Civile terminano infatti con la rimozione degli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita e con la riduzione del rischio residuo¹⁰³.

Infatti, la ricostruzione definitiva non rientra nei compiti del Servizio Nazionale e, per questa ragione, non può essere disciplinata dalle ordinanze ex articolo 25, appartenendo difatti alla fase di amministrazione ordinaria o di leggi specifiche in materia.

L'elemento che maggiormente caratterizza l'art. 25 co.1 è la capacità dell'ordinanza di disporre in deroga a ogni disposizione vigente¹⁰⁴. Tuttavia, l'ordinamento predispone tre limitazioni alla capacità derogatoria: le ordinanze non possono derogare ai capisaldi del sistema giuridico o ai diritti fondamentali¹⁰⁵; non possono derogare ai vincoli eurounitari e, infine, laddove si opera in deroga a qualche prescrizione, è obbligatoriamente prevista l'indicazione della norma derogata, con conseguente motivazione che giustifichi il nesso di strumentalità con l'intervento emergenziale.

2.4.1. (Segue) La natura e l'esercizio del potere di ordinanza

Relativamente alla natura giuridica delle ordinanze di Protezione Civile, esse si collocano in una zona di confine tra l'attività amministrativa e la produzione normativa. Esse possono derogare alle norme di legge ma non sono considerate propriamente come fonti del diritto, in relazione al fatto che non innovano stabilmente l'ordinamento giuridico, limitandosi a fornire una disciplina d'eccezione per un caso specifico e concreto che è limitato nella sua durata temporale.

Nonostante la formale qualifica di atto amministrativo, molte ordinanze non si rivolgono a destinatari determinato ma contengono prescrizioni generali e astratte¹⁰⁶: ciò,

¹⁰² Articolo 25 co. 2 del Codice di Protezione Civile, decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, in www.normattiva.it.

¹⁰³ G. RAZZANO, *Il codice di protezione civile e il suo decreto correttivo, fra emergenze e rientro nell'ordinario*, in *Giur. Cost.*, 17 marzo 2020, pag. 6.

¹⁰⁴ M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 10 aprile 2020, pag. 123.

¹⁰⁵ G. RAZZANO, *Il codice di protezione civile e il suo decreto correttivo, fra emergenze e rientro nell'ordinario*, in *Giur. Cost.*, 17 marzo 2020, pag. 6.

¹⁰⁶ A. CONZUTTI, *Quandoque bonus dormitat codex? La strana quie-scenza del consolidato sistema di protezione civile*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2021, fasc. 2, pag. 423. L'Autore richiama il fatto che la Corte ha chiarito che le ordinanze in questione possono avere anche una natura normativa, la quale però, anche

tuttavia, non comporta una loro natura normativa, rimanendo esse all'interno della categoria degli atti amministrativi. Il criterio spartiacque risiede infatti nella capacità di produrre effetti permanenti: mentre le fonti normative innovano in modo stabile il diritto, le ordinanze sono considerate precarie e la loro efficacia cessa al momento del venir meno dell'evento emergenziale. A differenza però dei provvedimenti amministrativi ordinari, che sono retti dal principio di tipicità, le ordinanze sono atti atipici. In aggiunta, le ordinanze in questione si distinguono dagli atti necessitati, dal momento che, pur condividendo entrambi il requisito della necessità, essi non sono sorretti dal presupposto dell'urgenza¹⁰⁷. Gli atti necessitati, infatti, vengono in rilievo in situazioni eccezionali ma sono atti tipici e ordinari: in questo senso, il legislatore prevede *ex ante* il contenuto, il requisito della necessità, ma anche la materia nella quale è richiesto l'intervento¹⁰⁸.

I due strumenti, ossia ordinanze di necessità e urgenza e atti di necessità, hanno un rapporto peculiare, che è stato definito come un rapporto "di necessaria alternatività, di esclusione reciproca e di infungibilità". Ciò comporta che le ordinanze possono essere adottate solamente laddove non siano presenti, o non siano sufficienti, gli atti necessitati¹⁰⁹.

La natura giuridica particolare di tali ordinanze si giustifica in ragione dei presupposti che regolano la loro legittimità all'interno dell'ordinamento: in questo senso, l'ordinanza deve essere necessaria (per cui l'evento non si può fronteggiare con i mezzi ordinari) e la urgenza (che rileva in quanto si deve agire nell'immediatezza per tutelare interessi pubblici primari, come la vita o l'incolumità pubblica).

L'articolo 25 del Codice di Protezione Civile, inoltre, disciplina la figura del commissario delegato, prevedendo che tale soggetto viene nominato dal Capo del Dipartimento della Protezione Civile mediante ordinanza. Tale atto di delega deve specificare precisamente il contenuto dell'incarico, il tempo e le modalità del suo esercizio¹¹⁰. La figura del Commissario Delegato viene prevista con la finalità di coordinare l'attuazione degli interventi previsti dalle ordinanze emergenziali, e quindi di assicurare una presenza costante e decisionale nel luogo colpito dall'evento calamitoso.

rappresentata nelle forme di una trattazione generale e astratta, non fa rientrare dette ordinanze tra le fonti del diritto. Tanto è vero che viene specificato che le ordinanze, sia che esse siano rivolte a soggetti determinati, che invece siano rivolte alla generalità dei destinatari, hanno comunque natura di provvedimenti amministrativi.

¹⁰⁷ P.M. VIPIANA, *L'attività amministrativa ed i regimi amministrativi delle attività private*, Milano, Wolters Kluwer, 2024, pag. 263.

¹⁰⁸ P.M. VIPIANA, *op. cit.* pag. 263.

¹⁰⁹ P.M. VIPIANA, *L'attività amministrativa ed i regimi amministrativi delle attività private*, Milano, Wolters Kluwer, 2024, pag. 264.

¹¹⁰ R. STUPAZZINI, *Il diritto dell'emergenza nel Codice della protezione civile: bilanci e prospettive*, in *Federalismi.it*, 29 gennaio 2025, pag. 215.

Il codice stabilisce che i soggetti responsabili dell'incarico delegato devono essere, in via principale, coloro che sono ordinariamente competenti (come, ad esempio, Sindaci, Prefetti o Presidenti), in relazione al principio di sussidiarietà e di leale collaborazione: si valorizza per coprire questo ruolo l'autorità competente che già conosce il territorio. In casi particolari, il ruolo può essere conferito a un funzionario dello Stato appositamente deputato o a un soggetto con specifica esperienza tecnica.

Una volta nominato, il Commissario può adottare le ordinanze di Protezione Civile, restando comunque subordinato alle direttive e al potere di coordinamento del Capo del Dipartimento¹¹¹. Anche il commissario, nei limiti della delega ricevuta, può inoltre esercitare poteri derogatori rispetto alla legislazione vigente, motivando puntualmente il nesso di strumentalità tra la deroga e l'intervento richiesto dalla situazione emergenziale¹¹²: tale motivazione viene infatti valutata sulla base dell'ampiezza della deroga che si opera in riguardo alla norma.

Le funzioni del Commissario delegato sono intrinsecamente temporanee, in quanto, di norma, cessano con la scadenza dello stato di emergenza di rilievo nazionale¹¹³. Conseguentemente, per evitare vuoti gestionali, l'art. 26 del Codice di Protezione Civile permette l'emanazione di ordinanze volte a regolare il subentro dell'azione dell'amministrazione ordinaria o la prosecuzione delle funzioni commissariali con il fine di ultimare interventi già programmati. In questa fase, il Commissario può continuare nell'attività delegata per gestire la contabilità speciale per un periodo di tempo limitati, che è di quarantotto mesi¹¹⁴.

Nonostante il Codice abbia tentato di razionalizzare la materia, si evidenziano comunque diversi profili problematici che mettono in tensione il sistema con i principi cardine dello Stato di diritto. Una delle maggiori criticità è data dalla tendenza del potere di ordinanza di strutturarsi come un sistema parallelo, riguardante sempre la gestione degli interessi pubblici¹¹⁵: le ordinanze non si limitano infatti a disciplinare il soccorso immediato,

¹¹¹ U. ALLEGRETTI, *The Italian Civil Protection System. Present situation and prospects of reform*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 17 giugno 2017, pag. 17.

¹¹² A. CARDONE, *La prassi delle ordinanze di protezione civile in tema di deroghe nel corso della XVI legislatura. La dimensione qualitativa del fenomeno ed alcuni spunti per limitarlo*, in *Osservatoriosullefonti*, 2011, fasc. 1, pag. 3.

¹¹³ R. GIAROLA, *IL sistema nazionale di protezione civile: il quadro normativo*, in AA. VV., *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, ETS, 2019, pag. 25.

¹¹⁴ R. STUPAZZINI, *Il diritto dell'emergenza nel Codice della protezione civile: bilanci e prospettive*, in *Federalismi.it*, 29 gennaio 2025, pag. 233.

¹¹⁵ R. STUPAZZINI, *op. cit.* pag. 225.

ma talvolta tendono a sostituirsi stabilmente alle norme e alle procedure ordinarie¹¹⁶. Di conseguenza, il ricorso sistematico alle ordinanze comporta la creazione di un ordinamento d'eccezione che va ad affiancarsi a quello comune, minando quello che è il principio di tipicità dell'azione amministrativa e la certezza del diritto. Questo elemento si connette con una seconda criticità, che è data dal fenomeno della normalizzazione dell'emergenza, la quale emerge con la propagazione dello strumento straordinario anche ai fini di gestione ordinaria, causata dall'inefficienza dell'amministrazione competente in via principale.

Inoltre, il sistema delle ordinanze è caratterizzato da una grave carenza sul piano della vigilanza, in quanto esse sono sottratte al controllo preventivo della Corte dei Conti¹¹⁷: l'assenza di tale controllo comporta l'esposizione dell'amministrazione al rischio di opacità nella gestione delle risorse finanziarie.

Le ordinanze rappresentano dunque il braccio operativo del Sistema Nazionale, le quali possono essere utilizzate in conformità con le norme del Codice. Tuttavia, il superamento della fase emergenziale richiede anche il ritorno alla gestione ordinaria dell'amministrazione: si prevedono in tal senso le ordinanze per il rientro nell'ordinario, disciplinate dall'art. 26 del Codice della Protezione Civile, per gestirne la transizione.

Tuttavia, la questione sulla natura giuridica delle ordinanze di Protezione Civile, nonché dei limiti di tale potere, ha assunto una rilevanza particolare durante l'emergenza sanitaria da Covid-19, in quanto si è fatto un ricorso massiccio allo strumento dei Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM). In tale contesto, infatti, l'utilizzo dello strumento del DPCM ha aperto un dibattito sul rapporto e sulle differenze tra le ordinanze di Protezione Civile ex articolo 25 del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, e i DPCM emergenziali¹¹⁸. Un primo elemento di tensione consiste proprio nella qualificazione giuridica dei Decreti nel sistema delle fonti, dal momento che tali provvedimenti presentano una "duplice natura"¹¹⁹: da un lato, condividono con le ordinanze *extra ordinem* il carattere

¹¹⁶ A. CARDONE, *La prassi delle ordinanze di protezione civile in tema di deroghe nel corso della XVI legislatura. La dimensione qualitativa del fenomeno ed alcuni spunti per limitarlo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2011, fasc. 1, pag. 14. Sul punto anche: F. Salvia, *Il diritto amministrativo e l'emergenza derivante da cause e fattori interni all'amministrazione*, in *Annuario AIPDA*, 2005, Milano, Giuffrè, 2006, pag. 100.

¹¹⁷ G. RAZZANO, *Il codice di protezione civile e il suo decreto correttivo, fra emergenze e rientro nell'ordinario*, in *Giur. Cost.*, 17 marzo 2020, pag. 6.

¹¹⁸ M. TIMO, *Il Consiglio di Stato appura la legittimità del DPCM quale strumento di regolazione del fenomeno pandemico*, in *Corti supreme e salute*, 2021, n. 3, pag. 4. Si richiama il parere del Consiglio di Stato, Sez. I, 13 maggio 2021, n. 850. Esso si inserisce nel dibattito circa la natura giuridica dei DPCM insieme alla sentenza della Corte Costituzionale, 22 ottobre 2021, n. 198, che ha negato la natura *extra ordinem* dei DPCM, riconducendoli all'alveo degli atti di natura amministrativa.

¹¹⁹ M. TIMO, *op. cit.* pag. 13.

eccezionale e temporale, dovendo rispettare i medesimi presupposti; dall'altro lato, condividono con il regolamento il livello secondario, rispetto alla norma primaria.

Differentemente dalle ordinanze in questione, atipiche e dal contenuto non predeterminato *ex ante*, tuttavia, i DPCM sono vincolati dalla fonte primaria, sia nel contenuto, sia nell'attuazione della stessa¹²⁰. Per questo motivo, inserire lo strumento del DPCM nella cornice delle ordinanze contingibili e urgenti comporterebbe problemi sulla forma giuridica di entrambi. Invece, qualora si volessero ricondurre i DPCM alla categoria delle ordinanze, essi sarebbero più correttamente inquadrabili nella categoria degli atti necessitati. In questo modello, infatti, l'atto di emergenza non deroga autonomamente alla legge ma costituisce un provvedimento ordinario volto a dare esecuzione alle scelte derogatorie già predefinite e autorizzate a monte dalla legge primaria¹²¹.

2.5. La gestione del rischio nel Codice di Protezione Civile

La nozione di rischio rappresenta al giorno d'oggi il parametro fondamentale che orienta l'intera funzione amministrativa di Protezione Civile, essendo lo strumento che segna il passaggio da una amministrazione fondata sul soccorso ad una amministrazione fondata sulla conoscenza scientifica e sulla gestione proattiva. Tale concetto, sebbene intrinsecamente incerto, non è da intendersi come una entità astratta, ma ha un valore che è calcolabile e deriva dal prodotto di tre fattori specifici, che fungono da indicatori per l'intervento dell'azione pubblica: la "pericolosità", la "vulnerabilità" e l'"esposizione"¹²².

La pericolosità è data dalla probabilità che un evento di una certa intensità si verifichi in un dato intervallo temporale e in un'area delimitata; si calcola attraverso l'analisi statistica

¹²⁰ M. TIMO, *op. cit.* pag. 14-15.

¹²¹ M. TIMO, *Il Consiglio di Stato appura la legittimità del DPCM quale strumento di regolazione del fenomeno pandemico*, in *Corti supreme e salute*, 2021, n. 3, pag. 15. Si introdurrebbero i DPCM nell'ambito degli atti necessitati a fronte del fatto che si tratta di provvedimenti rispondenti al principio di legalità, nonché interamente disciplinati nei presupposti e nei limiti dalla decretazione d'urgenza a monte.

¹²² I. GIULIVO, *L'attività del sistema di protezione civile per il monitoraggio dei rischi e per la gestione delle emergenze*, 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, ETS, 2019, pag. 123. Sul punto anche U. ALLEGRETTI, *The italian civil protection system present situation and prospects of reform*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 7 giugno 2017, pag. 2 – 3. Il rischio è dato dal risultato dell'equazione che può essere scritta in questo modo: $R = P \times V \times E$. In questa formula, "R" è il rischio, "P" (o "H", dall'inglese *Hazard*) è la pericolosità, "V" è la vulnerabilità e "E" è l'esposizione. La formula viene integrata della capacità ("C") come divisore. In definitiva, ad oggi, tale formula risulta così: $R = P \times V \times E / C$.

dei tempi di ritorno¹²³, attraverso determinati cataloghi che forniscono dati sulla presentazione in passato di eventi calamitosi e sulla modellazione della probabilità che tale emergenza possa ripresentarsi con una determinata entità nel futuro.

La vulnerabilità è rappresentata dalla propensione degli elementi esposti al rischio a subire danni o a collassare in conseguenza ad un evento calamitoso: è un fattore che risulta essere intrinseco all'elemento stesso, in quanto, ad esempio, un edificio antisismico è meno vulnerabile di una muratura ordinaria. Infine, l'esposizione è definita come il valore e la quantità di beni o di vite umane che sono presenti nell'area interessata dal pericolo. Essa è strettamente connessa alle scelte di governo del territorio e al consumo del suolo.

Questa scomposizione dei tre elementi che compongono il rischio è funzionale all'amministrazione in quanto permette di agire in modo mirato, agendo sulla pericolosità attraverso le opere strutturali, sulla vulnerabilità tramite l'adeguamento sismico o determinate norme tecniche e, infine, sull'esposizione attraverso la pianificazione urbanistica e i sistemi di allertamento alla popolazione¹²⁴. Solo recentemente, la formula è stata integrata con l'introduzione della capacità: rappresenta la combinazione delle risorse e dei punti di forza che ha una comunità per affrontare e gestire i rischi, nonché per rafforzare la resilienza. Si prevede tale fattore con l'obiettivo di affermare che maggiore è la capacità di risposta di un sistema, minore sarà il rischio finale subito¹²⁵.

Il riconoscimento del rischio come parametro di azione amministrativa segna una rottura culturale profonda: si passa da una visione fatalistica, dove le calamità erano interpretate come eventi non controllabili o non riconducibili all'agire umano, alla consapevolezza che le conseguenze dei disastri dipendono direttamente dal modo di prendere decisioni e dalle condotte umane¹²⁶.

¹²³ I. GIULIVO, *L'attività del sistema di protezione civile per il monitoraggio dei rischi e per la gestione delle emergenze*, 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, ETS, 2019, pag. 124.

¹²⁴ F. D'ALESSANDRO, *La comunicazione del rischio e le responsabilità penali*, in AA. VV., *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, ETS, 2019, pag. 97.

¹²⁵ A. GARGANI, *La responsabilità omissiva dei titolari di funzioni di protezione civile tra passato e futuro*, in AA. VV., *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, ETS, 2019, pag. 111.

¹²⁶ A. GARGANI, *op. cit.* pag. 111.

Questa trasformazione ha comportato l'insorgere di responsabilità, anche penale, a carico di soggetti sia pubblici che privati a seguito di eventi emergenziali di particolare gravità: si fa riferimento ai casi di omissione nella prevenzione o a scelte urbanistiche errate. Infatti, nel diritto moderno, il rischio non è solo più un elemento che rileva a livello empirico, ma diventa un concetto giuridico che comporta una ridefinizione dei poteri dello Stato. La ragione risiede nel fatto che lo Stato al giorno d'oggi ha variato il suo intervento, che è passato da essere un intervento di mera beneficenza post emergenza, a integrare una vera e propria funzione di pubblica utilità che è volta a tutelare i beni di rilievo costituzionale¹²⁷. In quest'ottica, la valutazione del rischio legittima il Governo ad assumere la regia unitaria e ad attivare i poteri straordinari.

Si assiste sempre più concretamente al passaggio dalla pericolosità al rischio: tale ultima considerazione è frutto della trasformazione da una concezione individuale a una concezione sociale che riguarda tale fenomeno¹²⁸. Dunque, data l'importanza che viene attribuita al concetto di rischio, si rende necessario ripensare alle strutture operative e agli strumenti già esistenti, previsti con il fine di disciplinare situazioni straordinarie determinate, in quanto si rendono inefficienti per la gestione e la prevenzione degli eventi emergenziali. Si impone dunque la creazione di organizzazioni stabili per la sua riduzione.

Intrinseca alla nozione di rischio è poi quella di incertezza, che mette in tensione il tradizionale principio di legalità, dal momento che si affiancano a tale elemento ulteriori principi, in quanto spesso l'amministrazione deve operare in condizioni di scienza debole, dove non esistono certezze assolute ma solo probabilità. Tali condizioni portano alla creazione di una base per un diritto adattivo¹²⁹, dovuta al fatto che le autorità competenti devono agire anche attraverso un processo continuo di verifica e di revisione, dove si inseriscono i principi di precauzione e proporzionalità.

La nozione di rischio ha pesantemente trasformato l'azione di Protezione Civile, per via del fatto che l'agire pubblico è giustificato dalla necessità di prevenire l'impatto di eventi possibili anziché limitarsi a rispondere a fatti già verificati¹³⁰.

¹²⁷ E. CASTORINA, *Direzione e coordinamento del Presidente del Consiglio dei Ministri ne sistema della protezione civile*, intervento al convegno "il sistema di protezione civile a quindi anni dalla legge 225 del 1992, Catania, 7 dicembre 2007, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, pag. 4.

¹²⁸ A. FIORITTO, *Le forme organizzative dell'amministrazione dell'emergenza*, in *Annuario AIPDA*, 2005, Milano, Giuffrè, 2006, p. 159.

¹²⁹ F. GIGLIONI, *Partecipazione e collaborazione nella pianificazione di protezione civile*, in *Federalismi.it*, 20 febbraio 2026, cit. pag. 4.

¹³⁰ F. GIGLIONI, *op. cit.* pag. 4.

Una funzione fondamentale è svolta dal Codice di Protezione Civile, in quanto sposta l'attenzione pubblica dal semplice soccorso alla gestione proattiva dell'incertezza¹³¹.

Tradizionalmente, infatti, l'emergenza era vista come un'eccezione che rompeva bruscamente la normalità dell'ordinamento; invece, la visione moderna riconosce che non si tratta sempre di un evento statico, ma si fa riferimento ad essa come un processo in continua e imprevedibile evoluzione¹³²: il rischio smette di essere una circostanza eccezionale per diventare una dimensione del quotidiano¹³³, che richiede un'amministrazione che sia adeguata in quanto permanente e non solo reattiva. Questa nuova concettualizzazione si traduce a livello operativo del Sistema Nazionale nel cosiddetto *Disaster Management Cycle*, e il sistema non interviene più solo a seguito dell'evento eccezionale, ma opera attraverso una sequenza continua di azioni e comportamenti tra loro interconnessi¹³⁴: essi sono determinati dall'attività di previsione, di prevenzione, di gestione dell'emergenza e di superamento dell'emergenza.

Risulta sempre più evidente il ruolo della *Risk Management* (o gestione del rischio)¹³⁵ all'interno della Pubblica Amministrazione, tanto è vero che la valutazione del rischio è intimamente legata alle fasi successive: non avrebbe senso, infatti, mappare un rischio se tale attività non è seguita dall'individuazione delle condotte e dei comportamenti che sono necessari per gestirlo, minimizzarlo o neutralizzarlo. È proprio all'interno di questa fase di *risk management* che acquisisce importanza il passaggio della comunicazione del rischio, anche nell'ottica di una eventuale responsabilità penale.

Il *Disaster Management Cycle* è dunque un'attività conoscitiva che viene eseguita in fase preliminare ed è diretta alla identificazione degli scenari di rischio probabilisticamente attesi. Essa si basa sull'utilizzo di metodologie tecnico e scientifiche fornite dai centri di competenza, per far sì che la Protezione Civile riesca a esprimere un giudizio

¹³¹ V. PEPE, *La gestione dei rischi nel codice di protezione civile. Brevi note sul sistema italiano e francese*, in *Federalismi.it*, 8 gennaio 2020, pag. 216.

¹³² M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 10 aprile 2020, pag. 126.

¹³³ C. MARZUOLI, *Il diritto amministrativo dell'emergenza: fonti e poteri*, in *Annuario AIDPA*, 2005, Milano, Giuffrè, 2006, cit. pag. 11.

¹³⁴ V. PEPE, *La gestione dei rischi nel codice di protezione civile. Brevi note sul sistema italiano e francese*, in *Federalismi.it*, 8 gennaio 2020, pag. 216.

¹³⁵ C. PERINI, *Una lettura penalistica della valutazione del rischio di competenza della protezione civile*, in AA. VV., *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, ETS, 2019, pag. 80.

probabilistico¹³⁶: la funzione in esame mira, dunque, a delimitare le aree a rischio e a capirne le cause attraverso il monitoraggio e la sorveglianza in tempo reale. Specificatamente, si tratta di un insieme di attività che sono volte a ridurre al minimo o a evitare la possibilità che si verifichino danni. È una funzione importante dal momento che non rappresenta semplicemente una successione cronologica di attività autonome, ma si concretizza in un processo circolare nel quale ogni fase alimenta la successiva. Infatti, le conoscenze che vengono acquisite durante la gestione dell'emergenza e nella fase di superamento dell'evento corrispondono ai presupposti per aggiornare le attività di previsione e di prevenzione, con il fine di consentire al sistema di migliorare la propria capacità di reazione e risposta. La Protezione Civile, infatti, non si attiva solamente nel momento in cui si verifica l'evento emergenziale, ma svolge una funzione permanente che risulta operativa anche nei momenti di normalità.

Si arriva a una situazione nella quale l'efficienza del Sistema di Protezione Civile non si misura più solo sulla base della rapidità con cui vengono erogati i soccorsi, ma anche sulla capacità di prefigurare il rischio e agire *ex ante* per gestirlo: allora, l'amministrazione dell'emergenza opera come un sistema duale che, in tempo di normalità, funziona come una rete diffusa dedicata alla prevenzione; invece, al momento del verificarsi di un evento calamitoso, si basa su una linea di soccorso immediato¹³⁷. Tale prontezza d'azione si fonda sulla conoscenza acquisita e sul metodo scientifico; tuttavia, dato che la scienza non può fornire certezze assolute, il processo di gestione del rischio accetta la probabilità come metro di giudizio, integrando infatti l'attività con monitoraggi tecnologici e con saperi specialistici che sono volti alla riduzione del margine di incertezza¹³⁸.

Il Codice, all'articolo 7, suddivide gli eventi emergenziali in tre tipologie, che vengono utilizzate come criterio primario per il riparto delle competenze e per l'attivazione dei poteri straordinari¹³⁹. Tale norma, tuttavia, non tipizza quelli che sono gli eventi

¹³⁶ L. D'ANGELO, *Il sistema nazionale di protezione civile: organizzazione e funzioni*, in AA. VV., *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, ETS, 2019, pag. 41.

¹³⁷ A. FIORITTO, *Le forme organizzative dell'amministrazione dell'emergenza*, in *Annuario AIDPA*, 2005, Milano, Giuffrè, 2006, pag. 177. L'Autore definisce questa forma di azione dell'amministrazione competente come "duale".

¹³⁸ L. D'ANGELO, *Il sistema nazionale di protezione civile: organizzazione e funzioni*, in A.A.V.V. *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, ETS, 2019, pag. 41.

¹³⁹ G. BOTTINO, *L'amministrazione dell'emergenza*, in *CERIDAP*, 2024, pag. 12.

emergenziali, preferendo un'impostazione di classificazione di interventi, mezzi e poteri che sono necessitati al momento di fronteggiare un evento calamitoso. Si configurano quindi emergenze per le quali si richiede l'intervento del Comune; altre che invece necessitano di un intervento coordinato e di mezzi straordinari previsti da leggi Regionali; oppure, calamità che, per estensione o per intensità, richiedono che sia lo Stato ad agire nell'immediatezza dell'evento per gestirlo.

Questo sistema così delineato pone una serie di criticità, le quali sono evidenziate da parte della dottrina¹⁴⁰ e concernono la natura tautologica o circolare di tale classificazione, specialmente con riguardo alla terza tipologia di evento emergenziale: spesso, infatti, l'evento non è definito come "nazionale" o "regionale" per via delle sue caratteristiche oggettive intrinseche, ma a causa dell'impossibilità di ricorrere efficacemente ai mezzi ordinari. In questo senso, il problema risiede nel fatto di capire se si tratta di una calamità che non può essere gestita efficacemente attraverso i poteri ordinari, e non invece sulla natura di evento calamitoso o meno. Secondo tale ragionamento si arriva a configurare come la causa, ossia la gravità dell'evento, ciò che invece dovrebbe costituire l'effetto, e quindi la necessità di utilizzare poteri straordinari, rendendo la distinzione tra l'atto di constatare una calamità e di decidere quale regime attivare estremamente sottile e sfumata¹⁴¹.

Inoltre, i confini tra le categorie sono resi più mobili o fluidi anche dalla capacità di risposta del territorio, in quanto uno stesso evento che si verifica in un determinato luogo piuttosto che in un altro può essere gestito in modo totalmente differente¹⁴²: ad esempio, in un Comune ben organizzato o ben preparato, un evento anche appartenente alla prima categoria può efficacemente essere gestito a livello comunale; invece, uno stesso evento in un territorio meno organizzato può scalare fino a richiedere l'intervento di poteri statali.

In molti casi, il confine tra le componenti di questa classificazione finisce per sfumarsi quando il sistema di Protezione Civile viene invocato non tanto con il fine di sopperire ad un evento imprevedibile, ma quando si deve far fronte a consolidate disfunzioni degli apparati pubblici, trasformando il Sistema Nazionale stesso in una amministrazione

¹⁴⁰ R. STUPAZZINI, *Il diritto dell'emergenza nel Codice della protezione civile: bilanci e prospettive*, in *Federalismi.it*, 29 gennaio 2025, cit. pag. 204.

¹⁴¹ R. STUPAZZINI, *Il diritto dell'emergenza nel Codice della protezione civile: bilanci e prospettive*, in *Federalismi.it*, 29 gennaio 2025, cit. pag. 203.

¹⁴² L. D'ANGELO, *Il sistema nazionale di protezione civile: organizzazione e funzioni*, in A.A.V.V. *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, ETS, 2019, pag. 45.

che sostituisce la normalità efficiente¹⁴³. In questo senso, si arriva a definire il confine sfumato proprio perché il sistema di Protezione Civile viene invocato non per un fatto realmente imprevisto ma per sopperire alle disfunzioni degli apparati ordinari, rendendo quindi difficile distinguere tra la vera calamità e la gestione inefficiente dell'ordinario.

L'apparato si deve confrontare dunque con una marcata trasversalità che crea zone grigie tra le diverse autorità competenti, in ragione del fatto che tale sistema non è rigidamente circoscritto, in quanto si possono denotare dei problemi causati dagli intrecci di competenze o dal raccordo tra diversi organi di governo. Nel primo caso, si assiste a un fenomeno nel quale talune finalità della Protezione Civile (come la tutela della vita, dell'ambiente o della salute) si sovrappongono o si intrecciano a quelle di altri settori, specificatamente quello della sanità pubblica o quello della sicurezza. Ad esempio, durante l'emergenza Covid – 19, è emersa la difficoltà di coordinamento tra le autorità di Protezione Civile e il Ministero della Salute, evidenziando come la classificazione dell'articolo 7 possa collidere con altri poteri di ordinanza ordinari. Nel secondo caso, si vede come la gestione degli eventi che colpiscono le aree al confine tra alcune diverse Regioni richiede la creazione e l'utilizzo di modelli che superano la rigida tripartizione emergenziale amministrativa, in favore di una regia unitaria anche per eventi che non sono propriamente caratterizzati dalla nazionalità della calamità¹⁴⁴.

Il meccanismo che governa questi confini sfumati è la “chiamata in sussidiarietà”¹⁴⁵, che permette allo Stato di attrarre a livello centrale l'esercizio di funzioni amministrative e la relativa potestà legislativa in deroga al normale riparto delle competenze tra lo Stato stesso e le regioni, qualora si dimostri necessario per assicurare un esercizio unitario del potere per ragioni di adeguatezza. La chiamata in questione si attiva principalmente nei casi di eventi emergenziali appartenenti alla terza categoria, ossia a quelli che sono definiti come calamità che non sono fronteggiabili con le risorse o con i mezzi ordinari dei singoli territori: in questo senso, con la dichiarazione di stato di emergenza nazionale, il Governo assume la

¹⁴³ F. SALVIA, *Il diritto amministrativo e l'emergenza derivante da cause e fattori interni all'amministrazione*, in *Annuario AIDPA*, 2005, Milano, Giuffrè, 2006, pag. 99. L'autore tratta di questa crisi del sistema che consiste nella incapacità delle pubbliche amministrazioni di gestire efficacemente i problemi e le situazioni che si presentano nella ordinarietà dei compiti. Di qui, conseguono problemi in ambito di amministrazione dell'emergenza, dal momento che, ad esempio, si fa ricorso alle ordinanze di necessità e urgenza per risolvere tali problemi.

¹⁴⁴ U. ALLEGRETTI, *Il Codice della Protezione Civile (d.lgs. 2 gennaio 2018, n.1)*, pag. 5 ss. L'Autore fa riferimento a eventi emergenziali di natura sismica che hanno coinvolto parzialmente il territorio di più Regioni. In questo caso, si è stabilito che si dovesse ricorrere a tali modalità di integrazione tra la Protezione Civile presente in tutti i territori colpiti.

¹⁴⁵ R. STUPAZZINI, *Il diritto dell'emergenza nel Codice della protezione civile: bilanci e prospettive*, in *Federalismi.it*, 29 gennaio 2025, cit. pag. 210.

responsabilità per la gestione dell'evento calamitoso, operando quindi il suddetto accentramento delle competenze necessarie per fronteggiare l'emergenza¹⁴⁶.

Tuttavia, visto che la Protezione Civile è una materia a competenza concorrente, tale attivazione dei poteri verso il centro richiede di essere bilanciata per non ledere l'autonomia regionale: essa è legittima solo se viene accompagnata dai moduli di leale collaborazione e dal rispetto dell'intesa con le Regioni interessate, la quale deve precedere sia la deliberazione dello stato di emergenza che l'emanazione delle ordinanze¹⁴⁷.

Attraverso questo nuovo assetto, si sviluppa lo strumento della pianificazione di Protezione Civile¹⁴⁸, che trova il suo fondamento nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 aprile 2021, ed è inteso come attività di prevenzione non strutturale¹⁴⁹. Tale direttiva consacra il passaggio a una logica pianificatoria dinamica, che è incentrata sugli scenari di pericolosità e rischio, capaci di superare la staticità dei piani per integrarsi con le mutevoli esigenze di salvaguardia del territorio¹⁵⁰. La pianificazione è definita come l'attività che è volta alla predisposizione di strategie e procedure operative di intervento, comportando quindi la traduzione da una conoscenza tecnica del rischio a una modalità di comportamento concreto volto a salvaguardare la popolazione e i beni. Il Codice di Protezione Civile, ossia il decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, la qualifica come una funzione fondamentale dei Comuni, i quali devono dotarsi di un proprio piano di Protezione Civile¹⁵¹, anche se comunque il sistema è strutturato in modo policentrico e coordinato, di modo da coinvolgere diversi livelli territoriali: ad esempio, lo Stato definisce gli indirizzi unitari e i criteri generali tramite le direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri¹⁵²; le Regioni, invece, approvano gli indirizzi per la pianificazione degli enti locali e individuano gli ambiti territoriali e organizzativi ottimali per garantire l'effettività delle funzioni; infine, i Comuni hanno il compito di approvare il piano comunale attraverso una deliberazione

¹⁴⁶ R. STUPAZZINI, *op. cit.* pag. 210.

¹⁴⁷ S. GARDINI, *Note sui poteri amministrativi straordinari*, in *Il diritto dell'economia*, 2022, n. 2, pag. 169.

¹⁴⁸ anche U. ALLEGRETTI, *Il Codice della Protezione Civile (d.lg. 2 gennaio 2018, n. 1)*, in *Il Mulino-Rivisteweb*, 2018, fasc. 1, pag. 4.

¹⁴⁹ A. 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*, Torino, Giappichelli, 2023, pag. 103.

¹⁵⁰ A. PAIRE, *La pianificazione di protezione civile alla luce delle recenti riforme. In particolare: il potere sostitutivo del Governo ex art. 5-bis del c.d. decreto "ricostruzione" (d.l. 11 gennaio 2023, n. 3, convertito con modificazioni nella l. 10 marzo 2023, n. 21)*, in *Il diritto dell'economia*, 2026, n. 1, pag. 86.

¹⁵¹ F. GIGLIONI, *Partecipazione e collaborazione nella pianificazione di protezione civile*, in *Federalismi.it*, 20 febbraio 2026, pag. 6.

¹⁵² F. GIGLIONI, *op. cit.* pag. 6.

consigliare e lo redigono sulla base del rispetto delle direttive nazionali e regionali¹⁵³. In questo modello a rete, in cui si attenua la tradizionale percezione del rapporto statico tra centro e periferia, il piano comunale non si pone come il mero terminale passivo di direttive centrali, bensì come la articolazione di base dell'esercizio della funzione di Protezione Civile a livello territoriale, la quale è destinata a inserire le comunità di riferimento nella logica di coordinamento multilivello¹⁵⁴.

Un piano di Protezione Civile, per essere considerato efficace, deve essere costruito come un atto dinamico¹⁵⁵, contenente una serie di elementi come¹⁵⁶: la mappatura del territorio e degli scenari di rischio, il censimento della popolazione, l'individuazione delle aree di emergenza, la creazione di modelli di intervento nonché la previsione della catena di comando e, infine, la localizzazione dei centri strategici con corrispettive reti di servizi essenziali.

Una delle novità più rilevanti del Codice (d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1) è che, all'articolo 18, si prevede l'obbligo di assicurare la partecipazione attiva dei cittadini nell'elaborazione dei piani di Protezione Civile¹⁵⁷. Tale coinvolgimento deve superare la mera consultazione, promuovendo invece un dialogo che possa portare alla adozione di modifiche effettive all'interno del piano tramite assemblee o altri espedienti. L'approccio che emerge dall'importanza che acquistano i piani di Protezione Civile porta anche ad affermare il modello dell'amministrazione condivisa, nella quale i cittadini collaborano e cooperano con l'amministrazione competente per ridurre i rischi. Sotto questo profilo, la partecipazione attiva prevista dal decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, si configura come un autentico "concorso" proattivo nell'esercizio della funzione pubblica¹⁵⁸. In questo senso,

¹⁵³ G. BOTTINO, *L'amministrazione dell'emergenza*, in CERIDAP, 2024, pag. 21.

¹⁵⁴ A. PAIRE, *La pianificazione di protezione civile alla luce delle recenti riforme. In particolare: il potere sostitutivo del Governo ex art. 5-bis del c.d. decreto "ricostruzione" (d.l. 11 gennaio 2023, n. 3, convertito con modificazioni nella l. 10 marzo 2023, n. 21)*, in *Il diritto dell'economia*, 2026, n. 1, pag. 86.

¹⁵⁵ In questo senso, A. PAIRE, *La pianificazione di protezione civile alla luce delle recenti riforme. In particolare: il potere sostitutivo del Governo ex art. 5-bis del c.d. decreto "ricostruzione" (d.l. 11 gennaio 2023, n. 3, convertito con modificazioni nella l. 10 marzo 2023, n. 21)*, in *Il diritto dell'economia*, 2026, n. 1, pag. 86. L'Autore afferma che un piano di Protezione Civile, per essere considerato efficace, deve essere costruito come un atto dinamico. Dunque, lo strumento pianificatorio deve basarsi su scenari di pericolosità e di rischio elaborati in chiave dinamica ed evolutiva, l'unica capace di superare la tradizionale staticità della pianificazione settoriale, al fine di adeguarla alla complessità e alla mutabilità del territorio.

¹⁵⁶ F. GIGLIONI, *Partecipazione e collaborazione nella pianificazione di protezione civile*, in *Federalismi.it*, 20 febbraio 2026, pag. 6.

¹⁵⁷ U. ALLEGRETTI, *Il Codice della Protezione Civile (d.lg. 2 gennaio 2018, n. 1)*, in *Il Mulino-Rivisteweb*, 2018, fasc. 1, pag. 7.

¹⁵⁸ A. PAIRE, *La pianificazione di protezione civile alla luce delle recenti riforme. In particolare: il potere sostitutivo del Governo ex art. 5-bis del c.d. decreto "ricostruzione" (d.l. 11 gennaio 2023, n. 3, convertito con modificazioni nella l. 10 marzo 2023, n. 21)*, in *Il diritto dell'economia*, 2026, n. 1, pag. 94.

grazie al coinvolgimento della popolazione, il piano comunale cessa di essere un mero adempimento burocratico, per diventare un reale patto della comunità a non rischiare¹⁵⁹, idoneo a colmare eventuali deficit funzionali, relazionali o ambientali che affliggono il territorio.

Il piano di Protezione Civile, inoltre, non può essere uno strumento isolato ma deve sempre essere raccordato con la pianificazione territoriale e urbanistica. Il Codice, infatti, impone l'obbligo di coerenza tra i due, affinché le scelte di governo del territorio tengano conto degli scenari di rischio e delle strategie operative di emergenza.

Nonostante la sua importanza strategica, tuttavia, il piano di Protezione Civile presenta alcuni punti di debolezza, in quanto la sovrapposizione tra piani nazionali, regionali, provinciali e comunali può generare una confusione operativa che porta poi all'insorgere di conflitti di competenza¹⁶⁰. Inoltre, sebbene sia uno strumento da adottare obbligatoriamente, non esistono meccanismi sanzionatori efficaci per i comuni che non provvedono all'aggiornamento dei piani. Dunque, può succedere che i piani rimangano non metabolizzati dalla struttura amministrativa o che non siano adeguati ai cambiamenti reali del territorio.

A fronte di tale lacuna, il legislatore è recentemente intervenuto introducendo l'art. 5-bis del decreto-legge 11 gennaio 2023, n. 3¹⁶¹, che prevede un vero e proprio potere sostitutivo statale (attivabile ex art. 120, co. 2, Cost. ex art. 8 della legge n. 131/2003¹⁶²) nei confronti dei Comuni situati in aree ad elevato rischio di frane o alluvioni, nonché che dimostrino una accertata o perdurante inerzia nell'adottare o aggiornare il proprio piano. Tuttavia, tale scelta desta forti critiche, dal momento che l'intervento di un Commissario Straordinario *ad hoc*, inevitabilmente estraneo al contesto locale, rischia di snaturare la fisionomia dello strumento della pianificazione, tradizionalmente prevista come intrinseca nell'opera di partecipazione con la comunità di riferimento¹⁶³.

Dunque, per superare tale limite strutturale, si utilizza l'introduzione del principio di "cogenza" e di "immediata prevalenza" degli scenari di rischio di Protezione Civile sugli strumenti urbanistici. Sotto il profilo procedurale, lo strumento della co-pianificazione,

¹⁵⁹ A. Paire, *op. cit.* pag. 96.

¹⁶⁰ F. GIGLIONI, *Partecipazione e collaborazione nella pianificazione di protezione civile*, in *Federalismi.it*, 20 febbraio 2026, pag. 12.

¹⁶¹ Decreto-legge 11 gennaio 2023, n. 3, in www.normattiva.it. Tale decreto è stato convertito in legge dalla Legge 10 marzo 2023, n. 21, in www.normattiva.it.

¹⁶² Legge 10 giugno 2003, n. 131, in www.normattiva.it.

¹⁶³ A. PAIRE, *La pianificazione di protezione civile alla luce delle recenti riforme. In particolare: il potere sostitutivo del Governo ex art. 5-bis del c.d. decreto "ricostruzione" (d.l. 11 gennaio 2023, n. 3, convertito con modificazioni nella l. 10 marzo 2023, n. 21)*, in *Il diritto dell'economia*, 2026, n. 1, pag. 99.

attuata mediante l'indizione di apposite conferenze dei servizi sul progetto del piano, rappresenta una strada per garantire l'integrazione tra i diversi modelli di pianificazione¹⁶⁴.

La centralità che viene assunta dalla gestione del rischio nel Codice della Protezione Civile dimostra come l'amministrazione contemporanea non sia più orientata esclusivamente alla risposta all'evento calamitoso, ma alla costruzione di un sistema permanente di conoscenza, prevenzione e pianificazione. In tale prospettiva, il rischio diventa il criterio che regola la funzione della Protezione Civile e che costituisce il presupposto per l'affermazione dei principi di prevenzione e di precauzione.

In definitiva, questa complessa struttura pianificatoria, tesa a tradurre la conoscenza scientifica in comportamenti concreti di salvaguardia, si scontra inevitabilmente con le tensioni generate dal principio di precauzione nei contesti di incertezza. In questo senso, si viene a creare il "paradosso dell'eccesso di precauzione".

2.6. I principi di prevenzione e di precauzione nella gestione delle emergenze

A partire dall'evoluzione del sistema di Protezione Civile, le emergenze non sono più considerate come circostanze eccezionali ma entrano in una dimensione del quotidiano endemica. Questo comporta il necessario spostamento da una cultura della reazione ad una cultura della prevenzione, trasformando dunque la Protezione Civile in una amministrazione del rischio permanente.

Le prime formulazioni del principio di prevenzione e di precauzione risalgono al secolo scorso e si sono sviluppate all'interno della crescente attenzione per la tutela dell'ambiente: il primo esempio di tale concetto è stato formulato dalla dottrina tedesca intorno agli anni settanta, ed è stato recepito in una legislazione che imponeva al soggetto pubblico di agire per la riparazione dei danni già prodotti, nonché di tentare di evitarli preventivamente attraverso un'idonea pianificazione delle attività potenzialmente dannose. La prevenzione si fonda dunque sulla consapevolezza che agire *ex ante* porta alla salvaguardia e alla tutela di vite o beni, con conseguente possibilità di evitare la distruzione riducendo i costi della ricostruzione post evento¹⁶⁵.

¹⁶⁴ A. PAIRE, *op. cit.* pag. 87.

¹⁶⁵ U. ALLEGRETTI, *The Italian Civil Protection System. Present situation and prospects of reform*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 17 giugno 2017, pag. 6.

Il principio è stato successivamente elevato a pilastro della politica ambientale dell'Unione Europea con il Trattato di Maastricht (1992)¹⁶⁶: all'art. 191 TFUE si stabilisce che la politica dell'Unione mira a un livello elevato di tutela ed essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva. In un secondo momento, la giurisprudenza europea ha chiarito che la prevenzione non deve essere intesa solamente come una linea programmatica, ma come un vero e proprio principio generale dell'ordinamento eurounitario che comporta l'obbligo per le autorità di adottare provvedimenti appropriati per evitare danni prevedibili. In Italia, tale principio è stato recepito attraverso due canali principali, ossia la legge sul procedimento amministrativo (l. 241/1990)¹⁶⁷ e il codice dell'ambiente (d.lgs. 152/2006)¹⁶⁸: nel primo caso, il recepimento è avvenuto attraverso la riforma del 2005, con la quale si è affermato che l'attività amministrativa è retta dai principi dell'ordinamento comunitario, integrando così implicitamente anche il principio di precauzione e di prevenzione come regola ordinaria riguardante la formazione dell'attività amministrativa. Nel secondo caso, invece, tale introduzione concerne il contenuto del principio, imponendo che debba essere rispettata un'azione adeguata a garantire un alto livello di protezione, basato sulla conoscenza scientifica¹⁶⁹.

La prevenzione, tuttavia, ha una propria identità giuridica, che la distingue dalla precauzione, ed è data dal grado di conoscenza scientifica dell'evento: essa, infatti, entra in gioco a fronte della presenza di rischi certi, ovvero rischi scientificamente accertati, “dimostrabili”, “misurabili” o “controllabili”¹⁷⁰. L'amministrazione interviene quindi su un pericolo che è identificato e a cui si collega, in un rapporto di causa ed effetto, la probabilità che un danno concreto si verifichi¹⁷¹. Sotto il profilo sistematico, il principio di prevenzione ha segnato il passaggio dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio, comportando che l'agire amministrativo non è più solo una risposta ad una situazione imprevista, ma diventa un processo permanente che integra l'istruttoria tecnica con la predisposizione della pianificazione strategica. Si impone dunque alla pubblica amministrazione di operare una

¹⁶⁶ M. CECCHETTI, *Diritto ambientale e conoscenze scientifiche tra valutazione del rischio e principio di precauzione*, in *Federalismi.it*, 21 settembre 2022, pag. 30.

¹⁶⁷ Legge 7 agosto 1990, n. 241, in www.normattiva.it.

¹⁶⁸ Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in www.normattiva.it.

¹⁶⁹ A. LONGO E F. M. DISTEFANO, *Il ruolo del principio di precauzione nella tutela del bene ambiente fra diritto amministrativo e penale*, in *Federalismi.it*, 4 settembre 2019, pag. 6.

¹⁷⁰ M. CECCHETTI, *Diritto ambientale e conoscenze scientifiche tra valutazione del rischio e principio di precauzione*, *Federalismi.it*, 21 settembre 2022, pag. 26.

¹⁷¹ F. SCALIA, *Principio di precauzione e ragionevole bilanciamento dei diritti nello stato di emergenza*, in *Federalismi.it*, 18 novembre 2020, pag. 216.

valutazione dei dati tecnico – scientifici disponibili, al fine di individuare la misura di intervento che risulti più idonea ed efficiente rispetto al rischio presente.

Il principio di prevenzione si snoda in due concetti, che sono dati dalla prevenzione non strutturale e dalla prevenzione strutturale. La prima è considerata come il fulcro della Protezione Civile, dal momento che mira ad accrescere la resilienza delle comunità e la capacità di autoprotezione¹⁷². Essa comprende diverse attività, tra cui: la pianificazione di Protezione Civile, che consente di tradurre la conoscenza tecnica dei rischi in strategie di intervento; l'allertamento, fondamentale anch'esso per trasformare la previsione scientifica in azione operativa attraverso la funzione dei Centri Funzionali, i quali mirano al controllo del territorio; l'informazione e la formazione, che sono fondamentali per creare o alimentare una cultura di Protezione Civile, nonché le esercitazioni, ossia strumenti per testare i modelli di intervento e le capacità di risposta previste dal sistema¹⁷³.

Invece, la prevenzione strutturale riguarda più concretamente gli interventi sul territorio, i quali sono volti a mitigare fisicamente la pericolosità o la vulnerabilità degli elementi esposti al rischio¹⁷⁴: ad esempio, tra gli interventi in esame si ricordano l'adeguamento sismico degli edifici, il consolidamento dei versanti in frana o la costruzione di argini fluviali. Sebbene la realizzazione di queste opere sia spesso affidata ad altre amministrazioni, il Codice di Protezione Civile prevede che il Dipartimento partecipi attivamente alle attività di programmazione degli interventi e all'elaborazione delle linee di indirizzo nazionali. Inoltre, la prevenzione moderna si concentra sull'instaurazione di un modello di amministrazione condivisa: in quest'ottica, l'articolo 18 del Codice obbliga le autorità ad assicurare la partecipazione dei singoli, sia essa individuale o in forma associata, all'elaborazione dei piani di Protezione civile¹⁷⁵. Il modello in esame emerge anche dal fatto che si promuove l'alleanza tra il pubblico e il privato, ad esempio tra volontariato ed enti di ricerca o ordini professionali, per la condivisione di informazioni e l'assunzione di responsabilità comuni nella gestione dei rischi locali. La prevenzione, quindi, non mira

¹⁷² F. GIGLIONI, *Partecipazione e collaborazione nella pianificazione di protezione civile*, in *Federalismi.it*, 20 febbraio 2026, pag. 3.

¹⁷³ A. FIORITTO, *Le forme organizzative dell'amministrazione dell'emergenza*, in *Annuario AIPDA*, Milano, Giuffrè, 2006, pag. 172.

¹⁷⁴ L. D'ANGELO, *Il sistema nazionale di protezione civile: organizzazione e funzioni*, in A.A.V.V. *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, ETS, 2019, pag. 45.

¹⁷⁵ F. GIGLIONI, *Partecipazione e collaborazione nella pianificazione di protezione civile*, in *Federalismi.it*, 20 febbraio 2026, pag. 8.

solamente a evitare il danno, ma punta a costruire una comunità che sia capace di assorbire l'impatto di un evento calamitoso e, come conseguenza, di recuperare tempestivamente l'equilibrio originario.

Tale principio comporta che la Protezione Civile si trasformi in una funzione pubblica permanente, in quanto si attiva preventivamente per identificare gli scenari di rischio e, parallelamente, gli strumenti e le misure (strutturali e non) per evitare o ridurre i danni che potrebbero scaturire¹⁷⁶. A questa fase pre-disastro, riguardante la previsione e la prevenzione, segue la fase post-disastro che comprende il soccorso immediato e le misure per rimuovere le cause che ostacolano il ritorno alle normali condizioni di vita¹⁷⁷.

Inoltre, nell'architettura prevista dal *Disaster management cycle*, la prevenzione è stata considerata una fase prioritaria per costruire comunità resilienti, dal momento che tale principio è importante sotto due punti di vista: da un lato, esso include l'allertamento, la formazione e la pianificazione come elementi che razionalizzano e coordinano l'azione prima che l'evento si verifichi; dall'altro lato, consiste in interventi materiali a cui il Servizio Nazionale partecipa in termini di programmazione e indirizzo¹⁷⁸.

Il principio di precauzione rappresenta un altro fondamentale cardine dell'azione amministrativa di fronte alla società del rischio, in quanto opera come un criterio volto alla gestione dell'attività umana in contesti di incertezza scientifica. Mentre infatti la prevenzione interviene sui rischi certi e misurabili, la precauzione consente di legittimare l'intervento pubblico anche quando il nesso causale tra un fenomeno e un potenziale danno ancora non è stato dimostrato scientificamente¹⁷⁹.

In sostanza, la precauzione non risponde a timori immaginari ma si basa sui rischi incerti, che vengono individuati attraverso una valutazione scientifica che però non porta a risultati scientificamente corretti o conclusivi: il presupposto del principio di precauzione si riscontra nella scienza debole, che non può né escludere né confermare con certezza la dannosità di un fattore, e la sua funzione principale è quella di anticipare la soglia di

¹⁷⁶ V. Pepe, *La gestione dei rischi nel codice di protezione civile. Brevi note sul sistema italiano e francese*, in *Federalismi.it*, 8 gennaio 2020, pag. 219.

¹⁷⁷ U. ALLEGRETTI, *Il Codice della Protezione Civile (d.lg. 2 gennaio 2018, n. 1)*, in *Il Mulino-Rivisteweb*, 2018, fasc. 1, pag. 4.

¹⁷⁸ I. GIULIVO, *L'attività del sistema di protezione civile per il monitoraggio dei rischi e per la gestione delle emergenze*, in AA. VV., *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, ETS, 2019, pag. 130.

¹⁷⁹ M. CECCHETTI, *Diritto ambientale e conoscenze scientifiche tra valutazione del rischio e principio di precauzione*, in *Federalismi.it*, 21 settembre 2022, pag. 26.

intervento del potere pubblico, senza che il danno si verifichi o che la sua realtà sia esaurientemente dimostrata¹⁸⁰. In quest'ottica, il principio di precauzione si applica laddove il rischio non è stato scientificamente provato o dimostrato e, in questo contesto, la nozione di rischio precauzione corrisponde alla probabilità che si verifichino effetti nocivi, diversamente dal concetto di pericolo che concerne un evento a cui si collega un certo danno concreto sulla base del rapporto di causa ed effetto¹⁸¹.

Tuttavia, per evitare che il principio di precauzione diventi oggetto di continui ricorsi ingiustificati, le misure adottate devono rispettare precisi vincoli¹⁸²: la proporzionalità, la non discriminazione, l'analisi dei costi e dei benefici e, infine, la provvisorietà. Innanzitutto, la misura di protezione, adottata sulla base del principio in esame, deve essere proporzionata, idonea e necessaria, in quanto un divieto totale di azione è legittimo solo se non esistono alternative meno restrittive¹⁸³. Inoltre, si impone che in questo ambito casi simili devono essere trattati in modo analogo, e che casi diversi siano trattati in modo coerente con la propria natura¹⁸⁴. Occorre poi valutare i vantaggi dell'azione rispetto agli oneri derivanti dall'inazione, includendo dunque valutazioni economiche e sociali per l'adozione di una misura protettiva in funzione del rispetto anche del principio di proporzionalità¹⁸⁵. Infine, le misure devono essere precarie, ovvero avere carattere temporaneo, in quanto è necessario

¹⁸⁰ M. P. CHITI, *Il rischio sanitario e l'evoluzione dall'amministrazione dell'emergenza all'amministrazione precauzionale*, in *Annuario AIDPA*, 2005, Milano, Giuffrè, 2006, pag. 148. L'Autore afferma che il principio di precauzione trova la sua origine proprio nella crisi delle certezze scientifiche e nella conseguente creazione di risultati incerti e instabili, che vengono messi in discussione. Tanto è vero che l'agire in modo precauzionale non si limita a prevedere gli effetti di nuovi rischi, ma comporta anche la possibilità di prendere in considerazione tutte quelle che possono essere le possibili implicazioni prima di poter agire. L'Autore richiama inoltre una sentenza della Corte di Giustizia (la causa C-157/96) nella quale si afferma che le istituzioni possono agire per adottare delle misure protettive senza che effettivamente i danni che possono sussistere si siano già verificati.

¹⁸¹ M. CECCHETTI, *Diritto ambientale e conoscenze scientifiche tra valutazione del rischio e principio di precauzione*, in *Federalismi.it*, 21 settembre 2022, pag. 31. L'Autore riporta che in questo caso, la valutazione del rischio ha per oggetto la stima del grado di probabilità della verifica di un determinato effetto nocivo o meno sulla salute umana.

¹⁸² A. LONGO E F. M. DISTEFANO, *Il ruolo del principio di precauzione nella tutela del bene ambiente fra diritto amministrativo e penale*, in *Federalismi.it*, 4 settembre 2019, pag. 8.

¹⁸³ E. MASCHIETTO, *Il principio di precauzione per il consiglio di stato*, in *RGA online – Rivista Giuridica dell'Ambiente*, n. 46, ottobre 2023, pag. 4. L'Autrice richiama la sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, del 27 dicembre 2013, n. 6250: si afferma in questo caso che l'amministrazione che richiede l'imposizione di misure sulla base del principio di precauzione deve fornire le prove scientifiche che siano idonee e adeguate a supportare l'adozione del provvedimento.

¹⁸⁴ P. BERTOLINI, *L'ascesa del principio di precauzione nel diritto ambientale*, in *RGA online – Rivista Giuridica dell'ambiente*, numero 6, ottobre 2019, pag. 4.

¹⁸⁵ F. SCALIA, *Principio di precauzione e ragionevole bilanciamento nello stato di emergenza*, in *Federalismi.it*, 18 novembre 2020, pag. 196.

operare una riesamina periodica alla luce della segnalazione della disponibilità di nuovi dati scientifici¹⁸⁶.

Nel sistema di Protezione Civile, il principio di precauzione consente di trasformare il soccorso in una funzione di tutela anticipata: in questo senso, poiché taluni fenomeni, come il rischio di terremoti o di certe alluvioni, sono caratterizzati da un alto grado di incertezza sui tempi e sull'intensità, il sistema adotta un approccio precauzionale dal momento che si adopera per modellare i piani di emergenza sulla base degli scenari probabilistici¹⁸⁷. L'amministrazione, inoltre, non si limita ad applicare regole già prefissate, ma agisce e retroagisce attraverso un monitoraggio continuo per modellare le azioni al risultato più efficace, sempre tenendo conto delle conoscenze che sono progressivamente disponibili¹⁸⁸. Inoltre, essendo la materia della Protezione Civile a competenza concorrente, l'applicazione del principio di precauzione richiede moduli di leale collaborazione tra Stato e Regione, con il fine di bilanciare l'unitarietà dell'intervento con le autonomie locali.

Il ricorso alla precauzione può tuttavia generare tensioni con altri valori costituzionali, in quanto, spesso, il timore di sanzioni penali per mancata allerta può spingere determinati soggetti, come i Sindaci, a un eccesso di precauzione: si crea dunque un paradosso secondo il quale troppe false allerte saturano l'attenzione dei cittadini, rendendoli meno reattivi quando il pericolo è reale; in questo senso, si verrebbe a creare un sovraccarico del sistema a causa delle numerose segnalazioni, alle quali consegue l'innescio del fenomeno della mancanza di importanza alle situazioni emergenziali¹⁸⁹. Ad esempio, quando le allerte, anche le più gravi, non sono seguite dall'evento calamitoso previsto, la popolazione rischia di smettere di adottare le condotte di auto-protezione, con il paradossale esito in cui la comunità si ritrovi impreparata proprio nel caso di emergenza concreta e reale. Inoltre, in alcuni settori, l'approccio improntato al rispetto del principio di precauzione finisce per comportare l'inversione dell'onere della prova, imponendo al privato l'onere di dimostrare

¹⁸⁶ P. BERTOLINI, *L'ascesa del principio di precauzione nel diritto ambientale*, in *RGA online – Rivista giuridica dell'ambiente*, numero 6, ottobre 2019, pag. 4.

¹⁸⁷ U. ALLEGRETTI, *Il Codice della Protezione Civile (d.lg. 2 gennaio 2018, n. 1)*, in *Il Mulino-Rivisteweb*, 2018, n. 1, pag. 3.

¹⁸⁸ F. GIGLIONI, *Partecipazione e collaborazione nella pianificazione di protezione civile*, in *Federalismi.it*, 20 febbraio 2026, pag. 4. Secondo l'Autore, si determinano in queste modalità le condizioni che portano alla creazione di un vero e proprio *Diritto adattivo*, caratterizzato dall'azione continua dei pubblici poteri che agiscono e retroagiscono per far sì che si adotti la misura più efficace per la tutela dell'interesse pubblico.

¹⁸⁹ M. ALTAMURA, D. AMATO, L. FERRARIS, *Casi e questioni in tema di protezione civile*, in AA. VV., *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, ETS, 2019, pag. 57.

l'innocuità di una attività, creando quindi criticità sotto il profilo della certezza del diritto e del principio di legalità¹⁹⁰.

Il principio di prevenzione e il principio di precauzione costituiscono una parte importante della moderna amministrazione del rischio, dal momento che consentono di definire come e quando il potere pubblico debba intervenire per tutelare gli interessi primari quali la salute e l'ambiente. Essi, sebbene citati spesso congiuntamente e pur essendo legati da un rapporto di reciproca integrazione, presentano tuttavia delle differenze significative. Il principale spartiacque tra i due principi risiede nel grado di conoscenza scientifica relativo al rischio che si intende fronteggiare¹⁹¹: il principio di prevenzione interviene a fronte di rischi certi, ovvero pericoli scientificamente accertati, dimostrabili e misurabili in termini di probabilità di accadimento e magnitudo del danno. In questo caso, il nesso di causalità tra una condotta o un fenomeno e l'evento dannoso è noto e consolidato. Invece, il principio di precauzione opera in contesti di scienza incerta o di scienza debole, dove l'evidenza della prova scientifica riguardante un possibile danno manca del tutto o non è conclusiva. Essa, quindi, legittima l'intervento anche quando il rischio è solo potenziale o ipotizzato, sebbene sia comunque individuato a seguito di una valutazione scientifica obiettiva, seppur incompleta¹⁹².

Sotto il profilo logico, la precauzione determina un arretramento della soglia di intervento dei pubblici poteri. Infatti, mentre la prevenzione impedisce che si verifichino danni considerati come probabili, la precauzione impedisce il verificarsi un danno possibile, dal momento che agisce prima che il rischio diventi certo dal punto di vista scientifico¹⁹³. Inoltre, la precauzione è definita come un elemento rafforzativo dell'azione preventiva: in questo senso, non sostituisce la prevenzione ma ha funzione di ampliare il raggio d'azione alle minacce potenziali, incerte o ipotetiche. Parte della dottrina ritiene poi che tale rapporto tra i due principi sia da considerarsi in termini di mezzo e fine¹⁹⁴: la precauzione è da ritenersi l'approccio (ossia, il mezzo) che il decisore pubblico utilizza per perseguire l'obiettivo finale

¹⁹⁰ A. LONGO E F.M. DISTEFANO, *Il ruolo del principio di precauzione nella tutela del bene ambiente fra diritto amministrativo e penale*, in *Federalismi.it*, 4 settembre 2019, pag. 22.

¹⁹¹ A. LONGO E F.M. DISTEFANO, *op. cit.* pag. 5. Gli Autori affermano come solo a partire dal 2002 è stata concepita una definizione del principio di precauzione, in quanto si è affermato che possono essere applicate le misure che ne derivano solo nel momento in cui si ha una situazione di rischio incerto.

¹⁹² F. SCALIA, *Principio di precauzione e ragionevole bilanciamento dei diritti nello stato di emergenza*, in *Federalismi.it*, 18 novembre 2020, pag. 216.

¹⁹³ M. CECCHETTI, *Diritto ambientale e conoscenze scientifiche tra valutazione del rischio e principio di precauzione*, in *Federalismi.it*, 21 settembre 2022, pag. 27.

¹⁹⁴ M. CECCHETTI, *Diritto ambientale e conoscenze scientifiche tra valutazione del rischio e principio di precauzione*, in *Federalismi.it*, 4 settembre 2019, pag. 27.

che è dato dalla prevenzione (ossia, il fine) nelle situazioni di incertezza. In sintesi, si adotta una logica precauzionale per garantire che l'attività di prevenzione sia efficace anche contro i rischi non ancora pienamente compresi o stigmatizzati sul piano nomologico¹⁹⁵.

Nonostante queste differenze teoriche tra la prevenzione e la precauzione, nella prassi applicativa e giurisprudenziale i due principi tendono a spesso a essere sovrapposti o a essere applicati congiuntamente: ad esempio, l'art. 191 TFUE li presenta come due pilastri strettamente connessi della politica ambientale. Si vede dunque come questi due pilastri sono stati, nel passare del tempo, progressivamente avvicinati, interpretando la prima come una specifica ricaduta operativa della seconda¹⁹⁶.

Oltre a ciò, entrambi i principi sono accomunati ulteriormente dalla necessità di essere conformi in relazione al principio di proporzionalità, per via del quale l'amministrazione deve adottare il provvedimento che fronteggi la situazione di emergenza nel modo più efficace e nel modo meno incisivo sugli interessi pubblici o sui diritti della collettività¹⁹⁷. Dunque, la prevenzione protegge da ciò che è pericoloso o dannoso, mentre la precauzione permette di gestire ciò che si teme possa essere pericoloso o dannoso, trasformando quindi l'incertezza scientifica dall'essere un motivo di inazione all'essere un fondamento principale del dovere di intervento, il quale deve sempre essere prudente e proporzionato.

Questo principio trova applicazione all'interno delle attività di Protezione Civile, in quanto è di fondamentale importanza per il sistema di allertamento nazionale: è un elemento che funziona da guida per il passaggio dai dati tecnici di un determinato evento ai codici di colore (come il caso delle allerte gialle, arancioni o rosse) che ne denotano l'estensione o la gravità¹⁹⁸. Tale elemento è di fondamentale importanza, in quanto la precauzione non può considerarsi pienamente efficace se non è prevista in un ordinamento un'adeguata attività di informazione alla popolazione. Le autorità, infatti, a seguito di questa trasformazione, possono adottare misure protettive (come una evacuazione o la chiusura delle scuole) senza

¹⁹⁵ A. LONGO E F.M. DISTEFANO, *Il ruolo del principio di precauzione nella tutela del bene ambiente fra diritto amministrativo e penale*, in *Federalismi.it*, 4 settembre 2019, pag. 10.

¹⁹⁶ F. SCALIA, *Principio di precauzione e ragionevole bilanciamento dei diritti nello stato di emergenza*, in *Federalismi.it*, 18 novembre 2020, pag. 218.

¹⁹⁷ S. GARDINI, *Note sui poteri amministrativi straordinari*, in *Il diritto dell'economia*, 2020, fasc. 2, pag. 180.

¹⁹⁸ L. D'ANGELO, *Il sistema nazionale di protezione civile: organizzazione e funzioni*, in A.A.V.V. *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, ETS, 2019, pag. 46.

dover attendere che la realtà o la concretezza del rischio si sia effettivamente dimostrata¹⁹⁹. In quest'ottica, spesso, in condizioni di incertezza il sistema adotta il criterio del *maximin*, il quale impone di valutare la scelta delle misure da utilizzare sulla base della peggiore delle conseguenze possibili: ciò porta a decidere per l'allerta anche quando il nesso causale tra il fenomeno e il danno è solo ipotizzato²⁰⁰. Si tratta di una modalità di fronteggiare il rischio che è di tipo difensivo, dal momento che spinge l'autorità competente a privilegiare l'eventuale falsa allerta piuttosto che rischiare anche una singola allerta mancata.

La precauzione, inoltre, richiede che sia instaurata una interazione costante tra il decisore politico e la comunità scientifica, in quanto si rende necessario che l'individuazione del rischio debba essere affidata a esperti indipendenti (come i centri di competenza), che sono idonei a fornire una valutazione scientifica obiettiva, sempre però incompleta. Come conseguenza, se la valutazione del rischio spetta a chi ha tale competenza dal punto di vista scientifico, la gestione del rischio risulta essere una decisione politica: il decisore ha quindi la responsabilità di scegliere il livello di protezione che ritiene accettabile per la società²⁰¹. Dunque, l'adozione di misure di protezione deve essere sempre correlata al rispetto dei criteri scientifici esistenti, nonché improntata al rispetto di non discriminazione per il fatto che le misure in esame devono essere proporzionate, oggettive e non discriminatorie.

Un esempio di tale modo di agire e di applicare il principio di precauzione è dato dall'emergenza pandemica, la quale ha visto le azioni governative svolte ispirarsi alla precauzione, legittimando quindi l'utilizzo di ordinanze restrittive delle libertà fondamentali in presenza di un rischio sanitario ancora non pienamente conosciuto concretamente dalla comunità scientifica. In questo caso, il bene primario della salute collettiva è stato fatto prevalere sugli interessi economici proprio sulla base di un test di proporzionalità precauzionale²⁰².

¹⁹⁹ M. P. CHITI, *Il rischio sanitario e l'evoluzione dall'amministrazione dell'emergenza all'amministrazione precauzionale*, in *Annuario AIPDA*, 2005, Milano, Giuffrè, 2006, pag. 147. L'Autore richiama in questo ambito la sentenza della Corte di Giustizia (C-157/96) e la Comunicazione della Commissione europea del 2 febbraio del 2000, secondo la quale il principio di precauzione comporta la necessaria verifica degli effetti negativi che possono derivare da un evento o da un fenomeno. La sentenza richiamata è la decisione della Corte di giustizia del 5 maggio 1998, causa C-157/96 (National Farmers' Union), in www.eur-lex.europa.eu.

²⁰⁰ M. ALTAMURA, D. AMATO, L. FERRARIS, *Casi e questioni in tema di protezione civile*, in AA. VV., *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, ETS, 2019, pag. 62.

²⁰¹ M. CECCHETTI, *Diritto ambientale e conoscenze scientifiche tra valutazione del rischio e principio di precauzione*, in *Federalismi.it*, 4 settembre 2019, pag. 46.

²⁰² A. Amendola, *Il principio di precauzione nell'attività della PA per la gestione dei rischi*, in *Diritto.it*, 24 agosto 2020.

Il percorso evolutivo delineato evidenzia quindi come il sistema di Protezione Civile non possa più essere interpretato esclusivamente come una mera struttura di risposta all'emergenza, ma come un sistema permanente di gestione del rischio che trova il suo fondamento nella precauzione, prevenzione, nella pianificazione e nella cooperazione tra cittadini e le istituzioni. In questo contesto, la comunicazione del rischio assume una funzione essenziale, in quanto rappresenta il punto di incontro tra l'attività amministrativa e la partecipazione della collettività.

2.7. La legge quadro sulla ricostruzione post-calamità e il raccordo con il Codice della Protezione Civile

Storicamente, l'ordinamento italiano ha gestito la fase di ricostruzione post-catastrofe in modo frammentario, dal momento che tale funzione non rientra nelle attività di Protezione Civile. Si è infatti fatto ricorso a una stratificazione di decreti-legge ad hoc emanati dopo ogni singolo evento. Questa prassi ha generato modelli di intervento disomogenei e sovrapposizioni normative che hanno portato a una situazione di incertezza sulla governance e sulle procedure operative²⁰³. In questo contesto si inserisce la legge 18 marzo 2025 n.40, la quale nasce proprio dall'esigenza di superare tale fase di eccezionalità per definire un quadro normativo organico, stabile e uniforme: l'obiettivo che si persegue è dunque quello di assicurare la certezza nei tempi della ricostruzione, sia pubblica che privata, e di snellire le procedure amministrative²⁰⁴.

L'impianto determinato dalla nuova legge del 2025 non si sostituisce al Codice di Protezione Civile, ma si sviluppa una integrazione funzionale basata sul nesso di presupposizione, nonché sulla continuità operativa tra le fasi del *Disaster management cycle*. Infatti, la legge 40/2025 stabilisce che le procedure di ricostruzione si applicano esclusivamente nei territori per i quali sia cessato o sia stato revocato lo stato di emergenza di rilievo nazionale, dichiarato ai sensi dell'articolo 24 del Codice. In questo senso, lo stato di emergenza funziona come presupposto necessario per lo stato di ricostruzione, e la sua scadenza finisce per coincidere con il termine di decorrenza del nuovo regime. Questo comporta una trasformazione della deliberazione ex articolo 24 nella modalità con cui si può

²⁰³ Legge 18 marzo 2025, n. 40, in www.normattiva.it.

²⁰⁴ Legge 18 marzo 2025, n. 40, in www.normattiva.it.

accedere agli strumenti presenti nella legge quadro del 2025²⁰⁵. Sebbene la ricostruzione sia una attività che eccede le competenze della Protezione Civile, essa comunque svolge un ruolo propedeutico fondamentale: da un lato, lo stato di ricostruzione di rilievo nazionale può essere deliberato dal Consiglio dei Ministri previa relazione presentata dal Capo del Dipartimento della Protezione Civile²⁰⁶; dall'altro lato, tale documento deve contenere anche la ricognizione dei fabbisogni per il ripristino delle infrastrutture, la stima dei danni alle attività presentate e al patrimonio edilizio, nonché l'individuazione degli eventi di riduzione del rischio residuo e di messa in sicurezza²⁰⁷.

Inoltre, il ruolo della Protezione Civile si estende fino alle ordinanze di transizione per il rientro nell'ordinario, previste all'articolo 26 del Codice, le quali vengono valorizzate dalla legge del 2025 per regolare il passaggio dalla gestione emergenziale a quella della ricostruzione post-calamità²⁰⁸. Tale raccordo di funzioni si giustifica sulla base del fatto che la gestione della crisi e la ricostruzione sono due fasi speculari di un unico processo: infatti, ogni scelta compiuta durante l'emergenza deve poi essere ripresa durante la futura ricostruzione²⁰⁹. Simmetricamente, ogni scelta fatta nella fase di ricostruzione non può che rispettare le attività che la precedono nella fase di emergenza, garantendo quindi quella che è la continuità degli interventi.

La struttura prevista dalla legge in esame per il piano di ricostruzione post-calamità trova il suo fondamento in un modello gerarchico e coordinato, il quale ha l'obiettivo di garantire una unitarietà di indirizzo a livello nazionale, ma tenendo sempre viva la collaborazione dei territori colpiti. Tale struttura prende avvio con la deliberazione dello stato di ricostruzione di rilievo nazionale da parte del Consiglio dei Ministri, che ha una estensione temporale di cinque anni ma è prorogabile per altrettanto tempo, arrivando a una durata massima di dieci anni²¹⁰; l'estensione territoriale, invece, deve coincidere con il perimetro dello stato di emergenza precedentemente dichiarato ai sensi dell'articolo 24 del Codice. Successivamente, viene nominato con un D.P.C.M. un commissario straordinario, che può essere individuato nella figura del Presidente della Regione interessata o in un altro soggetto dotato di specifiche competenze. Egli, entro i sei mesi dalla nomina, deve adottare

²⁰⁵ Articolo 1 della legge 18 marzo 2025, n. 40, in www.normattiva.it.

²⁰⁶ Articolo 2 della legge 18 marzo 2025, n. 40, in www.normattiva.it.

²⁰⁷ Articolo 2 della legge 18 marzo 2025, n. 40, in www.normattiva.it.

²⁰⁸ R. STUPAZZINI, *Il diritto dell'emergenza nel Codice della protezione civile: bilanci e prospettive*, in *Federalismi.it*, 29 gennaio 2025, pag. 236.

²⁰⁹ R. STUPAZZINI, *op. cit.* pag. 236.

²¹⁰ Articolo 2 della legge 18 marzo 2025, n. 40, in www.normattiva.it.

un piano generale e pluriennale degli interventi necessari e coordinare la ricostruzione sia pubblica che privata²¹¹.

Inoltre, egli presiede la Cabina di coordinamento per la ricostruzione, che ha il compito di procedere alla coordinazione dei vari livelli di governo: tra i soggetti che vi partecipano, è presente anche il Capo del Dipartimento della Protezione Civile²¹². Infine, il Commissario può avvalersi, nell'esercizio delle sue funzioni, anche della Struttura di Supporto Tecnico, la quale viene appositamente costituita in fase di ricostruzione e si compone di personale specializzato. Tale struttura può essere articolata anche a livello territoriale per fornire assistenza tecnica agli enti locali coinvolti. Un ruolo importante è anche proprio del Dipartimento "Casa Italia", attraverso il quale la Presidenza del Consiglio esercita le funzioni di indirizzo, programmazione e monitoraggio dell'intero percorso di ricostruzione.

La legge 40 del 2025 ha comportato una serie di innovazioni, tra le quali si denota l'obbligo per i Comuni di programmare la ricostruzione non come un mero ripristino della situazione originaria, ma attraverso una visione urbanistica d'insieme. Infatti, i Comuni devono approvare o adeguare i piani urbanistici entro il termine di diciotto mesi dalla nomina del Commissario²¹³. Inoltre, la legge propone il coinvolgimento delle popolazioni interessate nella definizione delle scelte di pianificazione territoriale attraverso lo strumento delle apposite ordinanze commissariali.

Dunque, la legge 40/2025 segna un tentativo di trasformare un ambito che storicamente è stato dominato dalla frammentarietà dell'azione, in una funzione pubblica ordinata, stabile e uniforme. Si integra in questo modo l'ultima fase del ciclo di gestione dei disastri, cercando di ovviare ad una inefficienza nella gestione del "dopo" di una emergenza.

²¹¹ Articolo 3 della legge 18 marzo 2025, n. 40, in www.normattiva.it.

²¹² Articolo 4 della legge 18 marzo 2025, n. 40, in www.normattiva.it.

²¹³ Articolo 8 della legge 18 marzo 2025, n. 40, in www.normattiva.it.

CAPITOLO III

LA FUNZIONE DI ALLERTAMENTO:

IT-ALERT

SOMMARIO: 3.1. Premessa – 3.2. La funzione di allertamento nel Codice della Protezione Civile – 3.3. L’evoluzione tecnologica dell’allertamento: Early Warning System e Common Alerting Protocol – 3.4. Il modello italiano: IT-alert. Origini e quadro normativo – 3.5. La disciplina e il funzionamento dell’IT-alert: il Codice delle Comunicazioni Elettroniche e la tecnologia Cell Broadcast – 3.6. La natura giuridica del messaggio di allertamento

3.1. Premessa

Il presente capitolo si pone in continuità con il percorso dogmatico e organizzativo tracciato nei primi due capitoli di questo lavoro. Infatti, se nel Capitolo I si sono indagati i profili generali del diritto amministrativo dell’emergenza, analizzando in particolar modo la dinamica dei poteri straordinari e delle ordinanze contingibili e urgenti; e se nel Capitolo II l’attenzione si è spostata sull’architettura organizzativa del Servizio Nazionale di Protezione Civile, nonché sulla transizione verso il paradigma moderno della gestione del rischio; il Capitolo III rappresenta lo snodo naturale e operativo di questa indagine, in funzione della moderna azione pubblica di gestione delle emergenze.

In questa sede, infatti, la funzione di allertamento e il sistema di IT-alert si configurano come elementi fondamentali per verificare la convergenza tra l’evoluzione storica che caratterizza tali strumenti e la loro regolazione giuridica. In questa prospettiva, l’allertamento segna un momento fondamentale nel passaggio da una amministrazione di Protezione Civile storicamente incentrata sul soccorso unicamente reattivo, in favore invece di un nuovo modello proattivo e permanente. In questo nuovo paradigma, in cui si accetta l’impossibilità di garantire un “rischio zero”, la variabile temporale e l’efficacia dei canali informativi si configurano come i parametri fondamentali per massimizzare l’efficienza della risposta di salvaguardia e minimizzare l’esposizione al danno della popolazione.

Parallelamente, la transizione verso i moderni sistemi di allarme pubblico sui dispositivi mobili, di cui IT-alert ne rappresenta l'applicazione nell'ordinamento italiano, richiede tuttavia una profonda innovazione nel contesto dei flussi di comunicazione di emergenza: si arriva ad un approccio alla comunicazione del rischio incentrato prevalentemente sulla partecipazione della popolazione. Tale concetto richiama il passaggio dal messaggio espresso dalla logica del “*Last Mile*” alla logica del “*First Mile*”, in cui i cittadini sono coinvolti nell'allertamento sin dalla fase programmatoria, con il fine di rendere la popolazione consapevole nell'ambito delle funzioni di prevenzione non strutturale per poter sviluppare l'autoprotezione.

Su queste basi, l'indagine si sviluppa integrando il settore delle comunicazioni elettroniche con quello della sicurezza nazionale e della Protezione Civile

3.2. La funzione di allertamento nel Codice della Protezione Civile

La previsione della funzione di allertamento all'interno del Codice della Protezione Civile segna il definitivo passaggio da un'amministrazione basata sul soccorso unicamente reattivo ad un modello di amministrazione del rischio, che è caratterizzato dal fatto di essere puramente proattivo e permanente.

L'allertamento è codificato come una delle attività cardine per quanto riguarda la prevenzione non strutturale, influenzando quindi sulla componente umana e organizzativa, differentemente dalla prevenzione strutturale che agisce sulla vulnerabilità fisica del territorio colpito da calamità. Insieme alla pianificazione e alla formazione, esso mira dunque a ridurre l'esposizione al rischio dei cittadini, provvedendo a informare la comunità e le autorità affinché si adottino comportamenti idonei alla minimizzazione dei danni prima che l'evento stesso si verifichi¹.

La funzione in esame, dunque, funge da importante anello di congiunzione tra due fasi del ciclo della gestione dei disastri: si fa riferimento alla previsione e alla gestione operativa. La prima comporta che l'allerta riesca a recepire le attività di studio o di

¹ L. D'ANGELO, *Il sistema di protezione civile: organizzazione e funzioni*, 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, Edizioni ETS, 2019, pag. 46.

identificazione degli scenari di rischio probabilisticamente attesi, basandosi su metodologie tecnico-scientifiche². La gestione, invece, trasforma il dato scientifico, il quale spesso è incerto, in un obbligo di attivazione per le autorità competenti che si trasforma in un input di autoprotezione per la popolazione: le amministrazioni devono sempre fornire le informazioni sugli scenari di rischio ai cittadini ed essi, una volta allertati, sono chiamati a adottare comportamenti conformi alle disposizioni dell'autorità e a adottare comportamenti responsabili per ridurre i danni. Senza l'allertamento, infatti, la conoscenza scientifica resterebbe un esercizio meramente teorico; mentre, attraverso di esso, il sapere diventa un parametro che orienta l'azione amministrativa e la responsabilità dei garanti.

L'allerta si inserisce quindi nel “*Disaster Management Cycle*” come un'attività dinamica e circolare, in quanto non deve trattarsi di una comunicazione isolata ma di un processo che alimenta costantemente il sistema. In quest'ottica, l'allerta stessa comporta l'attivazione delle fasi operative previste dai piani di protezione civile. Inoltre, durante l'evento, il monitoraggio in tempo reale permette di aggiornare i livelli di allerta, riuscendo quindi a modellare le risposte in base all'evoluzione del fenomeno³. Da ultimo, le informazioni che vengono raccolte durante la gestione di una allerta vengono utilizzate per affinare i modelli previsionali futuri.

L'allertamento sposta dunque il baricentro del sistema verso la resilienza delle comunità: in questo senso, significa riconoscere che lo Stato non può garantire il “rischio zero”⁴, ma deve mettere i cittadini e la comunità nelle condizioni di adottare consapevolmente le misure di autoprotezione, trasformando l'attività svolta dal cittadino, da mero beneficiario passivo di soccorso, ad attore consapevole che collabora alla sicurezza collettiva grazie alle conoscenze dei rischi e dei codici di allertamento⁵.

² 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, Edizioni ETS, 2019, pag. 86.

³ I. GIULIVO, *L'attività del sistema di protezione civile per il monitoraggio dei rischi e per la gestione delle emergenze*, 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, Edizioni ETS, 2019, pag. 131.

⁴ I. GIULIVO, *op. cit.* pag. 129.

⁵ V. PEPE, *La gestione dei rischi nel codice di protezione civile. Brevi note sul sistema italiano e francese*, *Federalismi.it*, 8 gennaio 2020, pag. 225.

A tal fine, un aspetto caratteristico che viene introdotto dal Codice di Protezione Civile è dato dall'omogeneizzazione dei linguaggi⁶, dal momento che l'allertamento nazionale viene retto da direttive che raccordano il Centro Funzionale Centrale con i Centri Funzionali Decentrati Regionali⁷: il Centro Funzionale Centrale è istituito presso il Dipartimento della Protezione Civile e svolge compiti di sorveglianza e monitoraggio su scala nazionale. Invece, i Centri Funzionali Decentrati sono strutture operanti presso le singole Regioni o Province autonome e hanno il compito di valutare il rischio su scala locale. L'attività presso detti centri si fonda su una fitta rete di sensori e piattaforme tecnologiche che sono disposte su tutto il territorio nazionale, le quali consentono di fornire dati in tempo reale.

Il monitoraggio in tempo reale si avvale di una serie di elementi, ossia: i radar meteorologici nazionali, l'osservazione satellitare della terra e le valutazioni matematiche idrologiche o idrauliche che elaborano gli scenari probabilisticamente attesi. Sulla base sempre di questi dati raccolti, i Centri Funzionali emettono dei documenti tecnici con i quali si traduce la previsione in indicazioni per la gestione dell'emergenza: si fa riferimento ai bollettini di criticità, con cui si indicano i livelli di rischio attesi sul territorio, e ai codici colore che, invece, definiscono il diverso impatto sul territorio dei fenomeni meteorologici previsti⁸. Inoltre, la rete dei Centri Funzionali non opera in modo isolato, ma è integrata con l'attività dei Centri di Competenza (come enti di ricerca o università): tali soggetti forniscono servizi, dati o contributi tecnico-scientifici specifici che sono necessari per affinare il giudizio probabilistico della Protezione Civile⁹.

Questo sistema previsto garantisce che i codici previsti per le allerte abbiano un significato univoco su tutto il territorio, così da permettere una gestione del rischio basata su

⁶ R. GIAROLA, *Il sistema 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, Edizioni ETS, 2019, pag. 33.

⁷ L. D'ANGELO, *Il sistema nazionale di protezione civile: organizzazione e funzioni*, 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, Edizioni ETS, 2019, pag. 46.

⁸ I GIULIVO, *L'attività del sistema di protezione civile per il monitoraggio dei rischi e per la gestione delle emergenze*, 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, Edizioni ETS, 2019, pag. 131.

⁹ I. GIULIVO, *op. cit.* pag. 134. Sul punto anche, V. PEPE, *La gestione dei rischi nel codice di protezione civile. Brevi note sul sistema italiano e francese*, *Federalismi.it*, 8 gennaio 2020, pag. 221.

scenari d'impatto, che risultano predefiniti omogeneamente e non su valutazioni soggettive. Tale intervento costituisce quindi un presupposto indispensabile affinché il Sistema Nazionale possa operare in maniera coordinata, evitando differenze interpretative tra i vari territori che possono risultare esposti ai medesimi scenari di rischio. Da ultimo, la particolarità di tale sistema a rete consiste nel fatto che si ravvisa l'applicazione del principio di sussidiarietà: se un Centro Funzionale Decentrato regionale non si attiva, o risulta temporaneamente non operativo, le sue funzioni sarebbero assunte direttamente dal Centro Funzionale Centrale del Dipartimento, di modo da garantire la continuità del monitoraggio e dell'allertamento su tutto il territorio nazionale.

Per questo motivo, il Codice della Protezione Civile colloca la disciplina dell'allertamento tra le materie di prevenzione non strutturale: tale funzione non è da intendersi come solo un avviso, ma come un momento fondamentale della prevenzione. Sotto il profilo sistematico, il Codice ne tratta, oltre che all'articolo 2, anche all'articolo 17: l'allertamento, nella sua natura di anello di congiunzione tra la fase della previsione e la fase operativa della gestione, consente di tradurre gli scenari che si pongono dal punto di vista tecnico e scientifico in messaggi di Protezione Civile. In questo modo, si arriva alla capacità di preannunciare l'evento con il fine di attivare il sistema di risposta. Da ciò, consegue che i cittadini possono adottare le misure di autoprotezione.

In caso si renda necessario provvedere all'allertamento, il Codice affida al Presidente del Consiglio dei Ministri l'adozione delle direttive¹⁰. Esse definiscono i criteri omogenei per tutto il territorio, includendo la gravità delle allerte e gli scenari d'impatto attesi. L'adozione di tali atti è subordinata all'intesa in sede di Conferenza Unificata, la quale consente di garantire il rispetto delle autonomie regionali in una materia di potestà concorrente¹¹. In quest'ottica, si prevede che ogni Comune debba avere un piano di Protezione Civile che comprenda anche le procedure da attivare in base ai livelli di allerta; infatti, ricevuta la comunicazione di allertamento regionale, il Sindaco (in quanto autorità competente territoriale) deve informare la popolazione e attivare i servizi di soccorso che

¹⁰ G. BOTTINO, *L'amministrazione dell'emergenza*, in *CERIDAP*, 2024, pag. 19. L'Autore afferma che le direttive, trattate all'articolo 15 insieme ad altri provvedimenti, assumono rilievo in quanto sono utilizzate per assicurare l'indirizzo unitario nello svolgimento delle funzioni e delle attività di protezione civile. Sono emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri, che le adotta su proposta del Capo del Dipartimento di Protezione Civile e previo accordo con le Conferenze (siano esse Conferenze Stato-Regioni o Conferenza Unificata).

¹¹ G. RAZZANO, *Il codice di protezione civile e il suo decreto correttivo, fra emergenze e rientro nell'ordinario*, in *Giur. Cost.*, 17 marzo 2020, pag. 12.

sono previsti dal piano approvato dal Consiglio¹². Se le risorse locali sono insufficienti, egli deve richiedere il supporto del Prefetto o della Regione¹³.

Il Codice introduce poi degli strumenti per gestire le fasi critiche dell'allerta, come lo stato di mobilitazione¹⁴ e le ordinanze di Protezione Civile. Lo stato di mobilitazione è una novità rilevante del decreto del 2018 con il quale si permette la mobilitazione di risorse nazionali, laddove si renda necessario per l'imminenza di un evento emergenziale, prima ancora che sia dichiarato lo stato di emergenza. In aggiunta, le ordinanze di Protezione Civile hanno come ulteriore presupposto l'esistenza di una allerta.

L'allerta, specialmente nei livelli più gravi, ossia arancione e rosso, formalizza l'esistenza di un rischio e investe immediatamente le autorità di Protezione Civile di una posizione di garanzia, cioè dell'obbligo giuridico che viene loro assegnato di impedire l'evento lesivo. Si prevede infatti un obbligo di attivazione per il Sindaco, in quanto l'allerta viene intesa come il presupposto che attiva il dovere di dare attuazione alle fasi operative del piano di Protezione Civile, che ogni Comune deve provvedere a adottare. Se l'autorità competente a livello comunale non provvede a tale adozione, allora l'eventuale conseguenza dannosa o disastrosa di un evento eccezionale può configurare responsabilità, anche penale, per il caso di omesso impedimento dell'evento. Ciò deriva dal fatto che l'obbligo di allertamento è un dovere per l'amministrazione di comunicazione verso la popolazione, per cui deve essere chiaro, univoco e scientificamente corretto: il fallimento di questa comunicazione, e dunque un'allerta che non rispetta questi criteri, può essere fonte di responsabilità¹⁵.

Dal punto di vista giuridico, l'effetto dell'allertamento ha delle conseguenze anche sul cittadino privato, dal momento che il Codice introduce una disciplina riguardante il dovere di autoprotezione: in quest'ottica, una volta che i cittadini ricevono la comunicazione, hanno il dovere di attivarsi per adottare tutti quei comportamenti che sono ritenuti responsabili e utili a ridurre la propria esposizione al rischio¹⁶. Parallelamente, una condotta

¹² G. BOTTINO, *L'amministrazione dell'emergenza*, in CERIDAP, 2024, pag. 19.

¹³ V. PEPE, *La gestione dei rischi nel codice di protezione civile. Brevi note sul sistema italiano e francese*, in *Federalismi.it*, 8 gennaio 2020, pag. 223.

¹⁴ Articolo 23 del Codice di Protezione Civile: d. lgs. 2 gennaio 2018, n. 1, in www.normattiva.it.

¹⁵ F. D'ALESSANDRO, *La comunicazione dei rischi e le responsabilità penali*, in AA. VV., *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, Edizioni ETS, 2019, pag. 95.

¹⁶ 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, Edizioni ETS, 2019, pag. 37.

disfunzionale del cittadino, quale quella di mettersi in viaggio ignorando una allerta rossa, può essere valutata come una situazione che porta a un sovraccarico del sistema di soccorso o come una situazione che possa incidere sul nesso di causalità rispetto alla responsabilità dei soccorritori.

Il sistema dell'allertamento, tuttavia, pur essendo un sistema tecnicamente avanzato, si scontra con taluni limiti della percezione umana o con le pressioni del sistema giudiziario. In questo senso, l'autorità di Protezione Civile opera in modo particolare, dal momento che il decisore competente (a titolo esemplificativo, il Sindaco o il Prefetto) ha a disposizione solo un tentativo, differentemente dallo scienziato che può effettuare più microregolazioni prima di esprimere effettivamente un parere¹⁷, per poter attivare le misure di salvaguardia.

Il rischio in questo caso per il decisore è di incorrere nella possibilità in cui non si comunica un pericolo ed effettivamente esso si realizza; oppure, al contrario, di comunicare un rischio che poi non si verifica. Entrambi gli scenari comportano delle conseguenze negative, dal momento che, nel primo caso, si possono realizzare responsabilità penali in capo all'autorità competente¹⁸; nel secondo caso, si possono produrre gravi danni economici o sociali. Inoltre, una seconda criticità emerge proprio dall'adozione del criterio previsto per la prima volta dalla "Sentenza Sarno"¹⁹, che concerne il dovere di prevedere tutte le conseguenze che potrebbero verificarsi e, soprattutto, di agire come se la peggiore di queste si dovesse verificare. Questo criterio, che a una prima lettura porta a percepire un

¹⁷ I. GIULIVO, *L'attività del sistema di protezione civile per il monitoraggio dei rischi e per la gestione delle emergenze*, 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, Edizioni ETS, 2019, pag. 134. Si fa il paragone tra la possibilità dell'autorità competente di emettere una allerta con il caso di un bottone da premere: sì/no. Ciò diverge particolarmente dalla esposizione di un parere in ambito scientifico, dove si può avere più margine di miglioramento o di modifica.

¹⁸ F. D'ALESSANDRO, *La comunicazione dei rischi e le responsabilità penali*, 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, Edizioni ETS, 2019, pag. 98. Il leading case è rappresentato proprio dal terremoto che ha colpito l'Aquila nel 2009. In questo caso, la mancata allerta ha comportato conseguenze penali e l'apertura di un processo per i componenti della Commissione "Grandi Rischi".

¹⁹ L'espressione "Sentenza Sarno" si riferisce ad una storica decisione della Corte di Cassazione riguardante una serie di gravi frane, causate da una forte alluvione, che ha colpito il comune di Sarno e i comuni limitrofi il 5 maggio 1998, provocando centinaia di vittime. Ad aggravare la situazione è il fatto che nel comune di Sarno, a differenza dei comuni vicini, non scatta l'allarme alla popolazione, la quale dunque non evacua in tempo il territorio. Da questa emergenza si iniziano a porre le basi, con la legge 3 agosto 1998, n. 267, in www.normattiva.it, e con la legge 365/2000 (legge 11 dicembre 2000, n. 365, in www.normattiva.it) per la nascita della moderna rete dei Centri Funzionali, nonché del criterio secondo il quale si deve sempre predisporre lo scenario più grave possibile. La decisione della Corte di Cassazione Penale, sezione IV, è la sentenza 3 marzo 2010, n. 16761, in www.lexambiente.it.

innalzamento della sicurezza a favore dei cittadini, tuttavia, comporta anche una serie di svantaggi: le allerte rosse, causando un dispiego maggiore di risorse anche economico-finanziarie, passerebbero per ciascuna Regione da una media di tre o cinque all'anno a circa cento²⁰.

Inoltre, si può riscontrare un paradosso sistemico, dal momento che le Regioni, adottando un approccio più improntato alla precauzione, riuscirebbero a prevedere quasi tutti gli eventi avversi che potrebbero verificarsi. Tuttavia, questo comporta un aumento altrettanto proporzionato del fenomeno delle false allerte²¹. Tale eccesso di precauzione ha come conseguenza un effetto che è contrario alla buona riuscita di ogni sistema di allertamento, poiché quando la popolazione arriva a ricevere frequenti allerte, anche rosse, alle quali non segue l'evento emergenziale comunicato allora arriva a ignorare i messaggi istituzionali, adottando un comportamento disfunzionale rispetto alle richieste. Dunque, la saturazione dei segnali può provocare una riduzione nella reattività dei cittadini, che smettono di adottare le condotte considerate come prudenti, anche quando eventualmente il pericolo è reale²².

È in questo contesto che le criticità connesse all'incertezza delle previsioni e al rischio di diminuire il senso di autoprotezione della popolazione mostrano come l'efficacia o la buona riuscita dell'allertamento non dipenda solamente dall'accuratezza del dato scientifico, in quanto si mostra come anche la capacità di tradurlo in una comunicazione tempestiva, chiara e univoca risulti essere una attività fondamentale. È proprio l'esigenza di rendere questa comunicazione maggiormente uniforme e immediata che favorisce l'integrazione del sistema tradizionale di allertamento con taluni strumenti tecnologici più avanzati e standardizzati, i quali possono essere capaci di raggiungere direttamente la popolazione e di rafforzarne la consapevolezza rispetto ai rischi.

²⁰ M. ALTAMURA, D. AMATO, LUCA FERRARIS, FONDAZIONE CIMA, *Casi e questioni in tema di protezione civile*, 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, Edizioni ETS, 2019, pag. 61.

²¹ F. D'ALESSANDRO, *La comunicazione dei rischi e le responsabilità penali*, in A.A. V.V., *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, Edizioni ETS, 2019, pag. 106.

²² F. D'ALESSANDRO, *op. cit.* pag. 106.

3.3. L'evoluzione tecnologica dell'allertamento: *Early Warning System e Common Alerting Protocol*

L'evoluzione della comunicazione di emergenza segna il passaggio fondamentale da una visione puramente tecnica e reattiva ad un approccio più integrato, sociale e centrato sulla persona. Storicamente, i sistemi di allertamento erano concepiti in modo da far trasparire una prospettiva tecnocratica²³, la quale era finalizzata principalmente a informare i governi e le autorità ufficiali su come avviare le diverse operazioni di soccorso²⁴. In questo modello operativo *top-down*, la risposta della popolazione era spesso considerata al di fuori delle competenze del sistema stesso, dal momento che le comunicazioni emergenziali erano tipicamente attività dei Governi e, dunque, i comportamenti necessari venivano appresi attraverso le informazioni ottenute²⁵. Tuttavia, i disastri come lo tsunami generato nell'Oceano Indiano nel 2004 hanno evidenziato la fragilità di un approccio del genere, portando dunque ad una svolta verso sistemi più incentrati sulla popolazione (cosiddetti "*people-centred*") che sono promossi, nonché contenuti, dal quadro di riferimento di Hyogo²⁶. L'obiettivo attuale è infatti quello di conferire più potere ai singoli cittadini e alle comunità affinché agiscano in modo appropriato e tempestivo di modo da riuscire a ridurre i danni. Un sistema di allarme è dunque ora considerato efficace solamente se le avvertenze sono comprensibili per chi è a rischio, e se sono chiare su come agire²⁷.

Un sistema di allertamento più moderno è dato dal concetto di Early Warning System (in acronimo "EWS") che non è solo un segnale acustico o un messaggio, ma è un processo

²³ AKERKAR, S., AYERS, J., BOSWELL, C., DECOSTER, M., JIMERSON, A., & WOODSIDE ALEGRE, L. (2020). *Early Warning for Early Action: Toward More Behaviorally Informed Early Warning Systems*. Washington, DC:

Resilience Evaluation, Analysis and Learning (REAL) Associate Award, pag. 2.

²⁴ AKERKAR, S., AYERS, J., BOSWELL, C., DECOSTER, M., JIMERSON, A., & WOODSIDE ALEGRE, L. (2020), *op. cit.* pag. 2.

²⁵ AKERKAR, S., AYERS, J., BOSWELL, C., DECOSTER, M., JIMERSON, A., & WOODSIDE ALEGRE, L. (2020) *op. cit.* pag. 4.

²⁶ S. WHITBOURN, *The "Protection of Knowing": the evolving concept of early warning and states obligations to inform of disaster risk and warn of disaster*, in Cambridge University Press, 2019, pag. 135. L'evento emergenziale in questo caso è dato da un terremoto e un maremoto che hanno colpito l'Oceano Indiano causando centinaia di migliaia di vittime. Poco tempo dopo l'accaduto, il segretario generale dell'ONU ha richiesto che venisse introdotto un sistema di allerta globale per tutti i rischi e che venisse convocata la Conferenza Mondiale sulla Riduzione dei Disastri nel gennaio 2005. Il risultato di questa azione è stata l'adozione del quadro di azione di Hyogo 2005 – 2015: con tale operazione si vuole costruire la resilienza delle nazioni e delle comunità di fronte a disastri, nonché la necessità di costruire e incoraggiare sistemi di allerta precoce incentrati sulle persone.

²⁷ AKERKAR, S., AYERS, J., BOSWELL, C., DECOSTER, M., JIMERSON, A., & WOODSIDE ALEGRE, L. (2020). *Early Warning for Early Action: Toward More Behaviorally Informed Early Warning Systems*. Washington, DC: Resilience Evaluation, Analysis and Learning (REAL) Associate Award, pag. 4.

integrato e dinamico²⁸ che è volto a rilevare e a comunicare le potenziali minacce prima che queste degenerino, permettendo dunque l'attuazione di misure di risposta efficaci. Esso si fonda su quattro pilastri che sono tra loro interconnessi²⁹: conoscenza del rischio, monitoraggio e previsione, comunicazione e diffusione e, infine, capacità di risposta. Il primo pilastro concerne una attività di raccolta sistemica di dati e la valutazione delle vulnerabilità del territorio e della popolazione: consente dunque di analizzare la frequenza e l'intensità con cui si presentano i pericoli, nonché l'esposizione delle persone e dei beni ad essi per poter gestire l'emergenza. L'attività di monitoraggio e di previsione, invece, riguarda la capacità tecnica di rilevare i precursori e di prevedere l'evoluzione dell'evento calamitoso, sempre utilizzando le tecnologie migliori per garantire una maggiore accuratezza scientifica e una maggiore tempestività. La comunicazione e la diffusione comportano la necessità di inviare dei messaggi autorevoli, i quali devono essere tempestivi e soprattutto azionabili: l'obiettivo è rendere le allerte il più chiare e comprensibili possibili. Infine, la capacità di risposta richiede che sia predisposta un'adeguata preparazione a tutti i livelli per reagire correttamente agli avvisi, dal momento che una reazione più funzionale comporta una protezione maggiore³⁰.

In questa prospettiva, l'allertamento cessa di essere solamente concepito come una mera attività accessoria rispetto all'emergenza, in quanto inizia ad assumere una funzione di vero e proprio strumento di prevenzione. Il sistema non racchiude, infatti, il suo valore nella capacità tecnologica di prevedere o monitorare un fenomeno, ma si concentra nella possibilità di trasformare la conoscenza del rischio in un comportamento che è incentrato sull'autoprotezione per i cittadini. Come conseguenza, l'efficacia dell'azione risulta soprattutto dalla qualità della comunicazione che viene effettuata, dovendo questa essere comprensibile e affidabile, in modo da consentire ai destinatari di adottare tutte le decisioni consapevoli prima che l'evento produca i suoi effetti.

Da ciò emerge che il sistema di Early Warning deve essere inteso come un processo sociale continuo, che deve essere radicato nel funzionamento quotidiano della società odierna e non deve essere invece trattato come un sistema separato, il quale si attiva solo nella imminenza di un pericolo³¹. Da ciò emerge che l'evoluzione del sistema di early

²⁸ UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION AND CIMA RESEARCH FOUNDATION (2024). *Handbook on the Use of Risk Knowledge for Multi-Hazard Early Warning Systems*, Geneva, Switzerland, pag. 16.

²⁹ I. KELMAN, M.H. GLANTZ, *Early Warning System Defined*, in *Reducing Disaster: Early Warning Systems For Climate Change*, Springer nature, 2014, pag. 102.

³⁰ I. KELMAN, M.H. GLANTZ, *op. cit.* pag. 102.

³¹ I. KELMAN, M.H. GLANTZ, *op. cit.* pag. 91.

warning system dimostra come la Protezione Civile contemporanea non persegua più solamente l'obiettivo, irrealizzabile, dell'eliminazione del rischio³², ma si concentra soprattutto sulla riduzione della vulnerabilità sociale attraverso lo strumento della diffusione di messaggi contenenti anche informazioni sulla conoscenza e sulla preparazione informativa della popolazione³³.

Con esso, dunque, si riesce a superare quella visione fondata sulla concezione tecnocratica: al giorno d'oggi, un sistema di allertamento precoce fallisce anche se si tratta di un messaggio perfetto dal punto di vista tecnologico, in quanto non assolve al suo obiettivo solo se non porta la popolazione a compiere l'azione che è prevista al fine della maggiore tutela. Questa concezione comporta che i cittadini, per i quali si considera necessaria l'adozione di una struttura di early warning system, siano gli ultimi ad essere inclusi nel sistema. Il concetto in esame fa riferimento infatti al divario che esiste tra l'origine della conoscenza tecnica e il fine di raggiungere effettivamente le persone a rischio in quanto si pone l'obiettivo di produrre una loro risposta che sia adeguata ed efficace: si assiste così alla necessità di superare la prospettiva secondo la quale i cittadini siano l'ultimo anello della catena (appunto, “*The last mile*”) in favore dell'adozione di un approccio basato sul concetto di “*The first mile*”, cioè di un sistema dove le comunità vulnerabili sono coinvolte sin dalla fase iniziale della progettazione e della gestione del sistema di allertamento³⁴.

In questi ultimi anni, la comunicazione di emergenza si sta evolvendo per riuscire a raggiungere, in caso di emergenza, i cittadini ovunque essi si trovino, superando anche i limiti dei mezzi di comunicazioni classici: mentre in passato la comunicazione di allerta nelle zone più remote o rurali era possibile solamente tramite comunicazioni radiofoniche o telefoni satellitari, ad oggi la tecnologia di diffusione capillare della rete mobile consente di inviare messaggi di testo, audio o video a gran parte della popolazione mondiale. Ciò grazie a nuove tecnologie che consentono di individuare tutti i telefoni in una certa area, considerata pericolosa per certi eventi in certi momenti, e consentire loro di ricevere l'allerta ovunque³⁵. Questo sistema che si sviluppa attraverso l'utilizzo di dispositivi mobili, definito come

³² T. POSTIGLIONE, *La complessità della comunicazione del rischio per la protezione civile, tra partecipazione e voglia di assicurazione*, in *Ambiente Rischio Comunicazione*, 8 aprile 2014, pag. 8. Sul punto anche E. JACKS, J. DAVIDSON, H. G. WAI, *World Meteorological Organization, Guidelines in early Warning Systems and application of nowcasting and warning operations*, 2010, pag. 4.

³³ Articolo 31 decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, in www.normattiva.it, T. POSTIGLIONE, *La complessità della comunicazione del rischio per la protezione civile, tra partecipazione e voglia di assicurazione*, in *Ambiente Rischio Comunicazione*, 8 aprile 2014, pag. 8.

³⁴ I. KELMAN, M.H. GLANTZ, *Early Warning System Defined*, in *Reducing Disaster: Early Warning Systems For Climate Change*, Springer nature, 2014, pag. 101

³⁵ I. KELMAN, M.H. GLANTZ, *op. cit.* pag. 94.

“Public Warning System” (in acronimo “PWS”) è considerato, infatti, oggi uno degli strumenti essenziali perché consente di indirizzare messaggi di allerta in tempo reale, in previsione dell’evento, e soprattutto su una zona geografica selezionata, ovvero interessata dalla calamità³⁶.

Il quadro normativo che disciplina i sistemi di allarme pubblico si è evoluto significativamente negli ultimi anni, passando da un modello basato su raccomandazioni internazionali di carattere generale a uno che, invece, è caratterizzato da stringenti obblighi legislativi europei e nazionali.

A livello globale, la consapevolezza della necessità di sistemi di allerta efficaci ha preso avvio a partire da grandi catastrofi, come il maremoto e terremoto nell’Oceano Indiano del 2004. Successivamente a tale evento, è stata introdotta per la prima volta la necessità di sviluppare sistemi precoci di allertamento, incentrati sulle persone, che comportassero l’invio di messaggi non solo tempestivi ma anche correlati dalle modalità più corrette, nonché dalle istruzioni, per poter agire. Questa visione è stata successivamente consolidata dal Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 – 2030³⁷, nel cui settimo obiettivo globale (il “Target G”) mira a raggiungere un incremento sostanziale della disciplina e dell’accesso ai sistemi di allarme multirischio entro il 2030. Il quadro di Sendai si concentra maggiormente sulla necessità di portare ad una comprensione del rischio in tutte le sue dimensioni, nonché all’utilizzo delle conoscenze tradizionali dei territori nei processi partecipativi.

L’Unione Europea ha poi adottato un approccio armonizzato che viene denominato EU-ALERT e con il quale identifica i sistemi di allarme pubblico nazionali (come IT-ALERT per l’Italia)³⁸. Questa strategia consente a ogni Stato membro di configurare autonomamente il proprio sistema di allarme secondo le necessità locali o territoriali,

³⁶ Emergency Communications (EMTEL); European Public Warning System (EU-ALERT) using the Cell Broadcast Service. L’articolo è disponibile al seguente indirizzo: <https://www.etsi.org/standards-search>. La caratteristica che rende il PWS fondamentale in caso di calamità è soprattutto la sua estensione territoriale, dal momento che copre tutte le aree che vanno dal GSM al 5G New Radio, garantendo un allertamento anche su larga scala. Inoltre, date queste sue peculiarità, è stato sostenuto che possa essere fondamentale anche durante le varie fasi che seguono l’avvenire di un evento emergenziale.

³⁷ S. WHITBOURN, *The “Protection of Knowing”: the evolving concept of early warning and states obligations to inform of disaster risk and warn of disaster*, in Cambridge University Press, 2019, pag. 113. Si denota nell’articolo che, sebbene si tratti di un sistema innovativo per il miglioramento dell’allerta precoce, tuttavia, rimane il problema dato dai casi in cui non si riesce a raggiungere tale obiettivo: i motivi sono svariati, ad esempio si richiama il caso di strutture di allerta precoce inadeguate per via dei limiti della razionalità umana, dei limiti della tecnologia o della mancanza della stessa, oppure anche dell’eccessivo affidamento sulla tecnologia stessa.

³⁸ Emergency Communications (EMTEL); European Public Warning System (EU-ALERT) using the Cell Broadcast Service, giugno 2023, in <https://www.etsi.org/standards-search>, pag. 1.

riuscendo comunque a mantenere una specifica tecnica comune che garantisce il corretto funzionamento anche in caso di un *roaming* internazionale³⁹. Tale sistema si supporta su un modello tecnologico che è dato dalla tecnologia Cell Broadcast, la quale è considerata uno degli strumenti più idonei per l'invio di messaggi in tempo reale e capaci di raggiungere i dispositivi mobili in ogni area geografica senza avere la conseguenza di saturare l'intera rete.

La pietra miliare a livello di normativa europea è la Direttiva UE 2018/1972, con la quale si istituisce il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche, che rappresenta una tappa fondamentale nel processo di integrazione europea del settore delle comunicazioni⁴⁰. Essa racchiude in un unico testo le precedenti direttive del “Framework 2002”⁴¹ con l'obiettivo di creare un mercato interno armonizzato che possa garantire la sicurezza delle reti e dei servizi. L'innovazione più significativa per quanto riguarda la connessione tra questo tema e il Servizio Nazionale di Protezione Civile consiste nell'obbligo per gli Stati membri di dotarsi di sistemi di allarme pubblico (Public Warning System): tale compito era da adempiersi, secondo quanto affermato dall'articolo 110 della direttiva in questione, entro il 21 giugno 2022⁴².

La Direttiva europea non si pone con l'obiettivo di imporre agli Stati membri uno specifico modello tecnologico, ma individua un risultato che deve essere conseguito, e può essere raggiunto lasciando ai singoli ordinamenti la scelta degli strumenti che essi ritengono più idonei, purché riescano a garantire una efficacia equivalente. Questa norma impone inoltre ai fornitori di servizi mobili di trasmettere i sistemi di allarme pubblico agli utenti interessati, laddove si presentino gravi emergenze o catastrofi imminenti.

Tuttavia, sebbene emerga la volontà del legislatore di privilegiare i servizi mobili, l'articolo 110 della direttiva consente anche l'utilizzo di tecnologie alternative, quali possono essere le applicazioni mobili o i servizi web, solamente a condizione che la loro efficacia nell'utilizzo sia equivalente in termini di copertura territoriale e capacità di raggiungere più cittadini possibili, inclusi i turisti o chi è presente solo temporaneamente nell'area (*roaming*)⁴³. Inoltre, il Codice delle Comunicazioni Elettroniche, all'articolo 108,

³⁹ Emergency Communications (EMTEL); European Public Warning System (EU-ALERT) using the Cell Broadcast Service, *op. cit.* pag. 1.

⁴⁰ M. OROFINO, *La multilevel “governance” delle comunicazioni elettroniche dopo il Framework 2002*, in *Federalismi.it*, 2 febbraio 2022, pag. 717.

⁴¹ M. OROFINO, *op. cit.* pag. 699.

⁴² Direttiva UE 11 dicembre 2018, n. 1972, in www.eur-lex.europa.eu, con la quale si istituisce il Codice europeo delle Comunicazioni Elettroniche: all'articolo 110 si afferma che tutti gli stati devono provvedere affinché i sistemi di allertamento precoce in caso di emergenze o catastrofe imminenti devono essere predisposte entro la data indicata.

⁴³ Articolo 110 della Direttiva UE 11 dicembre 2018, n. 1972, in www.eur-lex.europa.eu.

impone agli Stati di adottare le misure idonee a garantire la trasmissione ininterrottamente degli allarmi anche in casi di forza maggiore o di incidenti gravi alla rete⁴⁴, di modo da garantire la continuità delle comunicazioni. Oltre a ciò, è previsto l'obbligo di rendere questi messaggi di allerta accessibili, su un piano di parità, anche per cittadini con eventuali disabilità⁴⁵: ad esempio, si può presentare la situazione di utenti anziani, il cui problema concerne l'utilizzo delle nuove piattaforme digitali o delle nuove tecnologie. Inoltre, nel caso di cittadini con disabilità uditiva, i dispositivi di allerta devono contenere, oltre che al segnale acustico, risultante inutile, anche vibrazioni specifiche o eventuali segnali lampeggianti⁴⁶.

Dunque, emerge dall'ordinamento europeo, e da quello italiano, l'obbligo di garantire che i sistemi di allarme pubblico siano accessibili a tutti gli utenti finali, compresi i cittadini con disabilità. In quest'ottica, il Codice delle Comunicazioni Elettroniche prevede che le informazioni di emergenza siano fornite in formati che siano accessibili e che i fornitori dei servizi in esame adottino le specifiche caratteristiche per soddisfare l'efficacia della comunicazione anche a cittadini con difficoltà visive o uditive.

L'Italia ha dato attuazione alla direttiva europea del 2018 attraverso il Decreto Legislativo 8 novembre 2021, n. 207, con il quale è stato innovato e rimodellato il precedente Codice delle Comunicazioni Elettroniche del 2003⁴⁷. All'articolo 2 del nuovo Codice si definisce il sistema di allarme pubblico come una infrastruttura che è finalizzata alla diffusione di messaggi su scala nazionale⁴⁸. In quest'ottica, il legislatore italiano ha stabilito che tale sistema di allarme pubblico finisce per coincidere con la piattaforma tecnologica che ha denominato IT-alert⁴⁹. Tale piattaforma consente di realizzare l'allarme pubblico in conformità allo standard europeo (EU-alert), utilizzando come base la tecnologia Cell Broadcast Service: l'utilizzo della tecnologia in esame permette di inviare messaggi istantanei a tutti i dispositivi mobili che risultano attivi in una determinata cella telefonica, senza pesare sulla banda e indipendentemente dalla connessione internet.

Dunque, anche a livello nazionale, e in conformità con la normativa UE, il sistema di allerta nazionale diventa lo strumento per comunicare direttamente con la popolazione e

⁴⁴ Articolo 108 della Direttiva UE 11 dicembre 2018, n. 1972, in www.eur-lex.europa.eu.

⁴⁵ Relazione illustrativa della direttiva UE 11 dicembre 2018, n. 1972, in www.governo.it, articolo 98-vicies bis, pag. 300.

⁴⁶ Emergency Communications (EMTEL); European Public Warning System (EU-ALERT) using the Cell Broadcast Service, giugno 2023, in <https://www.etsi.org/standards-search>, pag. 13.

⁴⁷ Decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, in www.normattiva.it.

⁴⁸ Articolo 2 della Direttiva UE 11 dicembre 2018, n. 1972, in www.eur-lex.europa.eu.

⁴⁹ Sistema di allarme pubblico It-alert. Indicazioni operative per la composizione dei messaggi It-alert tramite protocollo common alerting protocol, profilo italiano CAP IT, in www.it-alert.gov.it, pag. 7.

informarla degli eventuali scenari critici di portata nazionale⁵⁰. La normativa individua, ad oggi, determinati scenari che comportano l'attivazione dell'IT-alert, i quali sono specificatamente definiti dalla disciplina. Nell'eventualità di un evento del genere, il legislatore ha quindi previsto che gli utenti, presenti nella zona specifica, ricevano automaticamente le informazioni sulle modalità di ricezione degli allarmi, anche tramite SMS, e che i servizi necessari siano forniti come automatizzati e geograficamente mirati.

La comunicazione dell'emergenza, al giorno d'oggi, comporta la necessità di confrontarsi con il problema dell'interoperabilità e della standardizzazione, che viene risolto a livello globale e nazionale attraverso l'adozione dello strumento del Common Alerting Protocol (in acronimo "CAP"). Infatti, prima dell'adozione di questi standard condivisi, le autorità competenti all'allertamento utilizzavano numerosi protocolli nonché formati diversificati per trasmettere gli avvisi o le allerte⁵¹: questa frammentazione aveva il difetto di creare una vera e propria situazione di confusione tecnologica, nella quale più sistemi di monitoraggio e più canali di diffusione (come radio, sirene, TV o reti mobili) faticavano a dialogare efficacemente tra loro. Ciò perché, con l'avvento delle nuove tecnologie, le comunicazioni di allerta venivano inviate attraverso tutte queste piattaforme, generando una eccessiva confusione. Da qui si inizia a percepire la necessità di sviluppare determinati software personalizzati per ogni singola interfaccia, anche se tale operazione aumentava sia i costi che la complessità delle operazioni di comunicazione, rallentando dunque la diffusione delle allerte. In assenza, dunque, di un linguaggio comune, le informazioni provenienti dal territorio rischiavano di essere più ambigue o non chiare, oltre che a comportare il rischio di essere interpretate erroneamente⁵².

La soluzione viene fornita dall'introduzione del Common Alerting Protocol (in acronimo "CAP"), che è costituito da un messaggio in formato digitale ed è sviluppato appositamente per lo scambio di avvisi di emergenza e di allerte pubbliche⁵³. Relativamente alle sue origini, esso è stato ideato inizialmente dalla organizzazione OASIS e,

⁵⁰ Sistema di allarme pubblico It-alert. Indicazioni operative per la composizione dei messaggi It-alert tramite protocollo common alerting protocol, profilo italiano CAP IT, in www.it-alert.gov.it, pag. 7.

⁵¹ *Compendium of multi-hazard early warning cooperation, launched at the G20 Disaster Risk Reduction Working Group Side Event: Early Warning Early Action*, 30 marzo 2023, pag. 15.

⁵² International Telecommunication Union (ITU-T), Recommendation ITU-T X.1303. Common alerting protocol (CAP 1.1), settembre 2007, in <https://www.itu.int/rec/T-REC-X.1303>, pag. 6. Si afferma che prima dell'introduzione del CAP, le autorità di allertamento dovevano interfacciarsi singolarmente con una moltitudine di sistemi di trasmissioni diversi: l'introduzione di questa nuova tecnologia ha, dunque, permesso di diffondere simultaneamente un messaggio di allerta su molti sistemi diversi, e di conseguenza si semplifica l'allertamento, rendendolo contemporaneamente anche più efficace.

⁵³ International Telecommunication Union (ITU-T), Recommendation ITU-T X.1303. Common alerting protocol (CAP 1.1), settembre 2007, in <https://www.itu.int/rec/T-REC-X.1303>, pag. 6.

successivamente, è stato adottato come standard internazionale dall'Unione Internazionale delle Comunicazioni⁵⁴. È stato progettato con caratteristiche particolari, dal momento che si applica a qualsiasi rischio e a qualsiasi tipo di minaccia: possono infatti essere ricompresi sia i pericoli riguardanti il meteo, gli tsunami, i maremoti, le eruzioni vulcaniche, ma anche quelli concernenti la salute pubblica, l'interruzione della corrente o gli incidenti industriali. Il Common Alerting Protocol si basa su un linguaggio che garantisce la semplicità, la portabilità e la compatibilità con le moderne tecnologie, ad esempio con i servizi web e i sistemi di trasmissione⁵⁵.

A livello di funzionamento, il messaggio CAP è strutturato in modo ordinato e gerarchico, in quanto si articola in quattro componenti principali: la prima è data dall'allerta, la quale contiene le informazioni di base come il mittente, lo stato del messaggio (ad esempio, esercitazione) e un sistema identificativo univoco. L'informazione, con la quale si descrive l'evento specifico; essa deve includere gli eventuali parametri critici come l'urgenza, la gravità e la certezza. Inoltre, può contenere anche il titolo, la descrizione o le istruzioni operative. La terza direttrice è data dalla risorsa, che è il segmento opzionale che permette di allargare o includere anche file digitali considerati come aggiuntivi, come le mappe, le immagini dell'evento o istruzioni audiovisive. Infine, l'ultimo elemento è costituito dall'area, che serve a descrivere e delimitare geograficamente la zona interessata mediante l'utilizzo di modelli flessibili basati sulla latitudine e sulla longitudine, che sono poi rappresentati visivamente attraverso poligoni o cerchi; inoltre, si basa anche sull'altitudine⁵⁶.

L'adozione del common alerting protocol offre una serie di benefici immediati con riguardo all'efficacia della funzione amministrativa della Protezione Civile, tra i quali figurano: la riduzione dell'errore umano, la velocità e la simultaneità, i messaggi multilingua e l'univocità e completezza. Nel primo ambito, l'uso di nomenclature e codici standardizzati e comuni riguardanti categorie, eventi o risposte, riduce la possibile ambiguità nella traduzione e nella trasmissione delle informazioni tra diverse autorità⁵⁷. La

⁵⁴ *Compendium of multi-hazard early warning cooperation, launched at the G20 Disaster Risk Reduction Working Group Side Event: Early Warning Early Action*, 30 marzo 2023, pag. 15. Lo standard internazionale delle telecomunicazioni è denominato ITU-T (raccomandazione X.1303).

⁵⁵ International Telecommunication Union (ITU-T), Recommendation ITU-T X.1303. common alerting protocol (CAP 1.1.), settembre 2007, in <https://www.itu.int/rec/T-REC-X.1303>, pag. 6.

⁵⁶ International Telecommunication Union (ITU-T), Recommendation ITU-T X.1303, settembre 2007, in <https://www.itu.int/rec/T-REC-X.1303>, pag. 7. Nel documento queste quattro direttrici sono descritte come: *alert, info, resource, area*.

⁵⁷ Dipartimento della Protezione Civile, *Common Alerting Protocol (CAP-IT)*. Profilo italiano del Common Alerting Protocol, Presidenza del Consiglio dei Ministri, in www.protezionecivile.gov.it.

standardizzazione che contraddistingue il CAP assume rilievo anche sul piano giuridico, dal momento che si riduce il rischio di interpretazioni divergenti tra i soggetti coinvolti e garantisce che l'informazione trasmessa alla popolazione sia chiara, esaustiva e coerente. Invece, il beneficio della velocità e della simultaneità comporta che viene previsto un unico input nel formato CAP dal quale si possono attivare contemporaneamente e istantaneamente più sistemi di diffusione, come TV o smartphone, garantendo dunque una coerenza del messaggio su tutti i mezzi di comunicazione adoperati⁵⁸. Inoltre, il CAP ha il vantaggio di supportare l'inclusione di più blocchi di informazioni nello stesso messaggio, permettendo di inviare gli avvisi in diverse lingue, laddove vi siano residenti stranieri o turisti presenti sul territorio per il quale si deve avvertire una emergenza.

Infine, la struttura in esame consente di garantire ulteriormente che il messaggio sia completo di ogni elemento essenziale richiesto, in funzione di tutelare il cittadino e di mettere in atto i comportamenti coerenti con l'autoprotezione della comunità⁵⁹.

In Italia, il Dipartimento della Protezione Civile ha definito il profilo nazionale CAP IT per implementare il sistema di IT-alert: i messaggi di allerta vengono archiviati con il fine di garantire la loro disponibilità pubblica e coloro che li inviano, per garantire la sicurezza, devono essere inseriti nel registro di federazione, nonché firmare ogni avviso⁶⁰. Il registro di federazione è EPW-IT Federation Registry ed è considerato come una anagrafe ufficiale che contiene tutte le informazioni sui soggetti che sono autorizzati a inviare i messaggi di allerta: il registro, infatti, identifica tali autorità competenti basandosi su una serie di codici che vengono previsti. Inoltre, le entità, qualora si tratti di pubbliche amministrazioni vengono registrate tramite il Codice IPA; invece, nel caso di organizzazioni presenti nella World Meteorological Organization (in acronimo "WMO") possono essere registrate attraverso un Codice IPA combinato con una Unità Organizzativa (UO) o con l'Area Organizzativa Omogenea (AOO), o ancora tramite l'OID (ossia, "*Object Identifier*")⁶¹. Una volta che sono stati inseriti, tali soggetti devono essere in grado di garantire l'attendibilità e l'integrità di ogni messaggio che viene inviato, dal momento che viene loro richiesto di apporre una firma

⁵⁸ International Telecommunication Union (ITU-T), Recommendation ITU-T X.1303, settembre 2007, in <https://www.itu.int/rec/T-REC-X.1303>.

⁵⁹ Dipartimento della Protezione Civile, *Common Alerting Protocol (CAP-IT)*. Profilo italiano del Common Alerting Protocol, Presidenza del consiglio dei ministri, in www.protezionecivile.gov.it.

⁶⁰ Dipartimento di Protezione Civile, sistema di allarme pubblico IT-alert, *Indicazioni operative per la composizione dei messaggi it-alert tramite protocollo common alerting protocol, profilo italiano CAP IT*, in www.it-alert.gov.it, pag. 9.

⁶¹ Dipartimento della Protezione Civile, *Common Alerting Protocol, Emergency Data Exchange Language (EDXL)*, disponibile presso il seguente indirizzo: www.protezionecivile.gov.it.

elettronica⁶². Ciò comporta che un messaggio, per poter essere considerato legittimo e valido, viene controllato dal sistema che verifica che l'autorità competente corrisponda a un codice valido e attivo nel registro in esame. Inoltre, si deve garantire che il messaggio soddisfi i requisiti di chiarezza e semplicità nell'esposizione⁶³.

Questa evoluzione dimostra dunque come il sistema di allertamento non sia più considerato come una attività o come uno strumento tecnico che concerne la mera trasmissione delle informazioni; ha assunto invece la natura di una funzione amministrativa che è essenziale per la Protezione Civile. L'efficacia dell'allerta, in quest'ottica, non dipende più esclusivamente dall'affidabilità o dalla modernità delle tecnologie impiegate, ma soprattutto dalla capacità dell'ordinamento di riuscire a tradurre in conoscenza scientifica le varie decisioni pubbliche, rendendole tempestive e comprensibili per tutta la comunità. In tale prospettiva, gli standard internazionali, e specialmente nazionali, sono da intendersi come strumenti di garanzia che vengono sviluppati ed utilizzati in favore del raggiungimento dell'autoprotezione dei cittadini.

3.4. Il modello italiano: IT-alert. Origini e quadro normativo

La recezione dei sistemi di allertamento precoce nell'ordinamento italiano non prevede solamente un'innovazione a livello di piattaforma tecnologica, ma concerne soprattutto un nuovo pilastro della funzione amministrativa della Protezione Civile. Infatti, IT-alert è configurato come un sistema nazionale di allarme pubblico volto all'informazione diretta alla popolazione. Tecnicamente, si tratta di una piattaforma tecnologica che consente di realizzare anche in Italia l'attività di allarme pubblico, applicando quelli che sono i principi che derivano dallo standard europeo di EU-alert⁶⁴. Il suo funzionamento trova la sua base nella diffusione ai telefoni cellulari, presenti in una specifica area geografica, di brevi messaggi di testo (i messaggi di IT-alert) che riguardano eventuali gravi emergenze o catastrofi il cui evento è in corso o è nell'imminenza⁶⁵.

⁶² Dipartimento di Protezione Civile, sistema di allarme pubblico IT-alert, *Indicazioni operative per la composizione dei messaggi it-alert tramite protocollo common alerting protocol, profilo italiano CAP IT*, in www.it-alert.gov.it, pag. 9.

⁶³ A. MASSA, *La comunicazione del rischio "Made in Italy". Riflessioni a partire da una literature review*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 2024, n. 3, pag. 21.

⁶⁴ Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 207, in www.normattiva.it.

⁶⁵ Articolo 110 della direttiva UE 11 dicembre 2018, n. 1972.

A livello giuridico, l'ambito di applicazione dell'IT-alert è molto più ampio dei tradizionali eventi di Protezione Civile: infatti, il sistema in esame può essere attivato per ogni fattispecie che riguardi una grave emergenza o una catastrofe, nelle quali si inseriscono anche i rischi connessi al carattere sanitario dell'emergenza o alle altre crisi di rilievo nazionale che richiedono l'attivazione tempestiva e immediata della struttura di allertamento alla popolazione⁶⁶.

Il sistema in esame non opera in modo isolato o frazionario, dal momento che si integra organicamente nelle attività di allertamento del Servizio Nazionale della Protezione Civile. Quest'ultima è articolata in un sistema che è preposto all'acquisizione di conoscenze e di valutazioni, effettuate in tempo reale, che sono relative al preannuncio e al monitoraggio degli eventi calamitosi⁶⁷. Dunque, l'inserimento dell'IT-alert nella struttura normativa italiana ha comportato una modifica che riguarda lo stesso Codice di Protezione Civile: si arriva a stabilire formalmente che l'attività di allertamento alla popolazione deve avvenire tenendo conto e avvalendosi del sistema di allarme pubblico⁶⁸. Questa previsione non comporta che il sistema di allerta deve essere considerato come uno strumento sostitutivo, in quanto si fa riferimento ad esso come uno strumento supplementare.⁶⁹

In aggiunta, il sistema di IT-alert ha la funzione di recepire e rendere operativi i principi internazionali che derivano dagli Early Warning Systems, ponendo dunque particolare attenzione anche al fattore temporale, rendendolo un elemento essenziale con il quale ottimizzare gli interventi di mitigazione del danno. La sua natura non isolata o frazionaria si riscontra anche nell'elemento secondo il quale l'efficacia dello strumento è misurata in relazione alla sua capacità di indurre la popolazione all'adozione di comportamenti consapevoli.

Si vuole infatti promuovere e favorire nella popolazione un atteggiamento di autoprotezione, che porta i cittadini a conformarsi a misure e ad azioni utili a ridurre i rischi, nonché ad attenuare le eventuali conseguenze negative degli eventi calamitosi⁷⁰. In questo schema, il sistema di IT-alert funziona come uno strumento che innesca il cittadino affinché

⁶⁶ Indicazioni operative per la composizione dei messaggi di It-alert tramite protocollo common alerting protocol, profilo italiano CAP IT, in www.protezionecivile.gov.it.

⁶⁷ Il sistema opera in conformità con l'articolo 17 del Codice di Protezione Civile, come emerge dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 ottobre 2020. Disponibile presso la Gazzetta Ufficiale, in www.gazzettaufficiale.it, pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 36 del 12 febbraio 2021.

⁶⁸ Articolo 17 comma 2 *bis* del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, in www.normattiva.it.

⁶⁹ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 ottobre 2020. Disponibile presso la Gazzetta Ufficiale, in www.gazzettaufficiale.it, pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 36 del 12 febbraio 2021.

⁷⁰ Decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, in www.gazzettaufficiale.it. Disponibile dal 18 aprile 2019, n. 92.

egli, essendo correttamente informato sulla natura dell'evento e sull'area geografica interessata, possa attivarsi autonomamente per la propria tutela e salvaguardia⁷¹.

Il sistema è progettato per gestire determinate situazioni nel processo di allertamento, le quali vengono risolte attraverso l'applicazione a tale strumento della tecnologia Cell Broadcast, che mira a ridurre la lentezza e l'incertezza di alcuni dati o informazioni, giungendo dunque a migliorare eventuali problemi o malfunzionamenti che sono tipici degli strumenti o degli apparati usati tradizionalmente⁷².

Il momento fondamentale nella previsione normativa dell'IT-alert è segnato dal recepimento della Direttiva UE 2018/1972, con la quale si segna il passaggio del sistema di allarme pubblico da una mera iniziativa sperimentale ad un vero e proprio obbligo previsto a livello unionale. La direttiva in esame non è stata un atto isolato nel tempo e nella materia, ma è parte di un'opera portata avanti da altre quattro direttive precedenti, le quali sono state aggiornate per creare un insieme di norme più armonizzate ed omogenee⁷³. L'elemento che ha portato all'adozione dei sistemi di allarme nazionali è dato dall'articolo 110 della direttiva 2018/1972 che impone agli Stati membri di adottare e rendere operativi i sistemi di allarme pubblico ("public warning system") sulle reti mobili entro il termine del 21 giugno 2022.

Con la stessa norma si prevede ulteriormente che i fornitori dei servizi mobili devono trasmettere detti allarmi alla popolazione in caso di gravi emergenze o di catastrofi imminenti: la particolarità è che viene previsto anche che il messaggio deve essere facile da ricevere e deve essere capace di raggiungere chiunque si trovi nell'area interessata, inclusi dunque eventuali turisti in roaming⁷⁴.

Tuttavia, sebbene la direttiva privilegi le reti mobili, essa consente anche l'utilizzo di tecnologie alternative, come eventuali applicazioni o servizi web, al soddisfacimento della sola condizione che la loro efficacia sia equivalente in termini di copertura e di capacità di ricezione ai messaggi⁷⁵.

Per garantire che i sistemi nazionali dialoghino tra loro, o comunque operino in stretta connessione, il legislatore europeo ha fatto un riferimento agli standard dell'ETSI (ossia,

⁷¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, modifiche alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 ottobre 2020. Disponibile presso il seguente indirizzo, in www.protezionecivile.gov.it.

⁷² Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Protezione Civile. It-alert: il sistema di allarme pubblico (aggiornamento al 7 febbraio 2026), in www.anci.it.

⁷³ Relazione illustrativa alla direttiva UE 11 dicembre 2018, n. 1972, in www.governo.it. Si fa riferimento alle quattro direttive in materia di telecomunicazioni, che sono: direttive nn. 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE e 2002/22/CE.

⁷⁴ Articolo 110 della direttiva 11 dicembre 2018, n. 1972, in www.eur-lex.europa.eu.

⁷⁵ Articolo 110 della direttiva 11 dicembre 2018, n. 1972, in www.eur-lex.europa.eu.

“European Telecommunications Standards Institute”) per garantire questa cooperazione⁷⁶. Ad esempio, il sistema italiano è realizzato in applicazione dello standard EU-alert, che definisce quali sono i criteri e i requisiti per un servizio di allarme pubblico che sia basato sull'utilizzo della tecnologia Cell Broadcast. Lo standard prevede che si possono utilizzare diverse categorie di avvisi, che vanno dai messaggi di massima urgenza per la salvaguardia della vita umana o di beni (ossia, gli Alert Messages) ai messaggi consultivi o ai messaggi di esercitazione⁷⁷.

A livello di ordinamento nazionale, il recepimento di tale Direttiva è avvenuto attraverso un processo legislativo complesso, che è stato segnato nella sua fase iniziale da un ritardo che ha comportato l'apertura di una procedura di infrazione da parte della Commissione Europea, che è iniziata nel febbraio 2021⁷⁸. L'Italia, infatti, inizia il suo recepimento della direttiva sul Codice delle Comunicazioni Elettroniche grazie alla legge di delegazione europea del 2019-2020, alla quale è susseguita la legge 53 del 2021: l'articolo 4 della legge in esame ha conferito dunque al Governo la delega formale per dare attuazione alla Direttiva, fissando i principi di armonizzazione e di coordinamento tra le diverse amministrazioni⁷⁹. In seguito a tale legge, viene emanato il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 207: esso, è l'atto fondamentale che ha dato la piena attuazione al vincolo europeo. Il decreto ha comportato una innovazione dal punto di vista strutturale del precedente Codice delle Comunicazioni del 2003, dal momento che ne ha sostituito integralmente i primi 98 articoli per includere innovate disposizioni strategiche⁸⁰.

Il recepimento della direttiva ha prodotto dunque una fondamentale connessione, anche a livello giuridico, tra il settore delle telecomunicazioni e quello della sicurezza nazionale: infatti, il decreto legislativo 207/2021 ha stabilito che il sistema di allarme pubblico debba coincidere con il servizio di IT-alert, oltre ad ampliare la portata di utilizzo in base a una previsione più ampia delle modalità di attivazione⁸¹, dal momento che si includono anche i rischi connessi alla salute pubblica e altri.

⁷⁶ Emergency Communications (EMTEL); European Public Warning System (EU-ALERT) using the Cell Broadcast Service, giugno 2023, in <https://www.etsi.org/standards-search>, pag. 8.

⁷⁷ Emergency Communications (EMTEL); European Public Warning System (EU-ALERT) using the Cell Broadcast Service, *op. cit.* pag. 8.

⁷⁸ M. OROFINO, *La multilevel “governance” delle comunicazioni elettroniche venti anni dopo il Framework 2002*, in *Federalismi.it*, 2 febbraio 2022, pag. 700.

⁷⁹ M. OROFINO, *La multilevel “governance” delle comunicazioni elettroniche venti anni dopo il Framework 2002*, in *Federalismi.it*, 2 febbraio 2022, pag. 697. La legge in questione è la legge 22 aprile 2021, n. 53, in www.normattiva.it.

⁸⁰ Decreto legislativo 8 novembre 2021 n. 207, in www.gazzettaufficiale.it.

⁸¹ Indicazioni operative per la composizione dei messaggi di It-alert tramite protocollo common alerting protocol, profilo italiano CAP IT, in www.it-alert.gov.it.

Inoltre, in coordinamento con il recepimento della direttiva europea, è stato integrato l'articolo 17 del decreto legislativo n. 1 del 2018: infatti, il nuovo comma 2 *bis* del Codice, prevede ora in modo esplicito che l'attività di allertamento del Servizio Nazionale di Protezione Civile avvenga anche avvalendosi del nuovo sistema di allarme pubblico. Dunque, l'introduzione del sistema di IT-alert dimostra come l'obbligo derivante dalla Direttiva non abbia semplicemente imposto l'adozione di una nuova tecnologia, ma abbia inciso direttamente sulle modalità attraverso le quali la pubblica amministrazione riesce ad esercitare le attività di Protezione Civile: l'allertamento confluisce in una funzione amministrativa fondata sull'integrazione tra l'organizzazione pubblica, le infrastrutture di comunicazione e la tutela dei cittadini.

La disciplina che governa il sistema di IT-alert è il risultato, dunque, di un processo di integrazione normativa tra il settore delle comunicazioni elettroniche e quello della Protezione Civile, il quale culmina poi nel recepimento di questi obblighi europei. Nell'ordinamento italiano, l'atto che fonda il sistema di IT-alert è l'articolo 28 del decreto-legge 18 aprile 2019 n. 32 (noto anche come "Sblocca Cantieri"), che è stato successivamente convertito in legge con la l. 14 giugno 2019 n. 55⁸². Questa norma è fondamentale in quanto ha operato una revisione e una modificazione del Codice delle Comunicazioni Elettroniche come previsto nel 2003, introducendo talune definizioni giuridiche o informazioni che prima erano inesistenti. Ad esempio, si introduce la definizione di sistema di allarme pubblico, concepito come una infrastruttura destinata alla diffusione di allarmi agli utenti che sono coinvolti in gravi emergenze oppure catastrofi imminenti o in corso⁸³. Inoltre, si tratta sia di messaggio che di servizio IT-alert: il messaggio viene inteso come una comunicazione inviata tramite l'utilizzo della tecnologia Cell Broadcast dalle autorità competenti nell'ambito della Protezione Civile; invece, per servizio si intende il sistema tecnologico che è deputato all'attività di trasmissione di tali messaggi⁸⁴.

In aggiunta, si trova anche una definizione di misura di autoprotezione, che viene introdotta come azione raccomandata per ridurre i rischi e attenuare le conseguenze degli eventi calamitosi⁸⁵.

Sempre nel 2019, il legislatore ha inoltre sancito l'obbligatorietà per gli operatori di telefonia mobile di trasmettere i messaggi di IT-alert, prevedendo delle sanzioni

⁸² Legge 14 giugno 2019, n. 55, in www.normattiva.it.

⁸³ Legge 14 giugno 2019, n. 55, articolo 28, in www.normattiva.it.

⁸⁴ Questi concetti sono ripresi anche dalla Direttiva UE 11 dicembre 2018, n. 1972, in www.eur-lex.europa.eu.

⁸⁵ L. 14 giugno 2019, n. 55, in www.normattiva.it.

amministrative pecuniarie e, nei casi più gravi, anche la perdita delle frequenze e della qualifica di operatore nazionale⁸⁶.

Il sistema di IT-alert è stato successivamente introdotto nella cornice delineata dal Codice della Protezione Civile: in quest'ottica, la modifica più significativa ha appunto riguardato l'articolo 17, il quale stabilisce che l'attività di allertamento avviene anche avvalendosi del sistema di allarme pubblico. In questo schema, dunque, IT-alert è qualificato come una attività di prevenzione non strutturale e ha una natura supplementare, dal momento che non sostituisce le modalità di comunicazione già previste dalla normativa vigente ma le integra per potenziare le capacità delle autorità di raggiungere il cittadino, ovunque esso sia, nelle fasi critiche delle emergenze⁸⁷. La disciplina normativa italiana non si limita solamente ad istituire il servizio, ma conferisce all'autorità amministrativa anche un forte potere sanzionatorio, previsto con il fine di garantire l'efficacia del sistema⁸⁸. In questo contesto, il decreto-legge 32/2019⁸⁹ e il successivo decreto legislativo 207/2021 impongono ai fornitori di reti mobili di seguire l'obbligo di trasmettere i messaggi di IT-alert; laddove vi sia una situazione di inosservanza, il Ministero può prevedere una serie di sanzioni amministrative pecuniarie⁹⁰. Nel caso di infrazione più grave, o nel caso di reiterazione (ossia più di due volte nel corso di un quinquennio), la legge revoca l'autorizzazione generale e la concessione dei diritti d'uso delle frequenze radio⁹¹.

In definitiva, il quadro della disciplina italiana sul tema in esame è stato successivamente stabilizzato e implementato dal decreto legislativo 8 novembre 2021, con cui si è data attuazione alla Direttiva UE 2018/1972. Questo decreto ha prodotto una serie di effetti giuridici di grande importanza, in quanto ha stabilito che il sistema di allarme pubblico e il servizio di IT-alert sono coincidenti, semplificando così il quadro delle responsabilità. Oltre a ciò, ha chiarito che IT-alert può essere attivato non solo per gli eventi di Protezione Civile ma anche per catastrofi o per altre emergenze. Infine, ha indicato nel Cell Broadcast Service (in acronimo "CBS") il vettore tecnologico necessario per garantire una informazione istantanea, anonima e geograficamente mirata. Si arriva, con l'introduzione

⁸⁶ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 ottobre 2020. Disponibile presso la Gazzetta Ufficiale, in www.gazzettaufficiale.it, pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 36 del 12 febbraio 2021.

⁸⁷ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 ottobre 2020. Disponibile presso la Gazzetta Ufficiale, in www.gazzettaufficiale.it, pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 36 del 12 febbraio 2021.

⁸⁸ Articolo 28 "modifiche al decreto legislativo 1° agosto 2003 n. 259" della legge 14 giugno 2019, n. 55, in www.normattiva.it.

⁸⁹ Decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, in www.normattiva.it.

⁹⁰ Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 207, in www.normattiva.it. Le sanzioni pecuniarie vanno dai 170.000 euro ai 250.000 euro.

⁹¹ Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 207, in www.normattiva.it.

del sistema di IT-alert, ad una situazione nella quale la funzione di allertamento si evolve e si rende più efficace grazie all'impiego delle nuove tecnologie.

Vi sono poi una serie di interventi che incorniciano il quadro regolamentare secondario, tra i quali rientra la direttiva richiamata del 23 ottobre 2020, con cui si è adottato il “Regolamento recante modalità e criteri di attivazione e gestione del servizio IT-alert”. Il decreto in questione ha stabilito i requisiti per l'implementazione del sistema attraverso l'utilizzo di reti mobili, comportando dunque l'obbligo per ogni operatore telefonico di realizzare un Cell Broadcast Center (in acronimo “CBC”) per conseguire un trasferimento il più possibile immediato dei messaggi alla rete⁹². Inoltre, il DPCM del 2020, con il fine di tutelare la privacy e la localizzazione dei singoli utenti, è stato adottato previo parere del Garante per la protezione dei dati personali che ha assicurato e garantito l'utilizzo della tecnologia Cell Broadcast⁹³.

Un secondo passaggio fondamentale è dato dalla direttiva del 7 febbraio 2023⁹⁴, con la quale le norme precedenti sono state aggiornate e coordinate con il nuovo Codice delle Comunicazioni Elettroniche del 2021⁹⁵. La direttiva ha infatti formalmente superato la dualità che sussisteva ancora tra l'infrastruttura tecnologica e l'attività erogata, facendo coincidere IT-alert con il sistema di allarme pubblico. Con essa, sono inoltre stati definiti sei scenari di rischio per i quali è stato previsto l'uso del sistema: si fa riferimento al maremoto generato da un grande sisma, il collasso di una grande diga, l'attività vulcanica, gli incidenti nucleari o emergenze radiologiche, gli incidenti rilevanti in stabilimenti industriali e le precipitazioni intense⁹⁶. A seguito della definizione di questi sei livelli di rischio, si è attivata una fase di sperimentazione che è durata trentasei mesi e, una volta scaduto il termine, il sistema di IT-alert è ufficialmente entrato in opera per una parte significativa dei rischi sopra elencati (è entrato in vigore a partire dal 13 febbraio 2024)⁹⁷. Invece, per gli altri, come per

⁹² Parere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile su uno schema di decreto recante Modalità e criteri di attivazione e gestione del servizio It-alert – 17 ottobre 2019. Disponibile in www.garanteprivacy.it. In questo senso, si prevede che il Dipartimento di Protezione Civile predispone i messaggi di allerta attraverso una Cell Broadcast Entity, alla quale sono interconnessi i CBC.

⁹³ Parere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile su uno schema di decreto recante Modalità e criteri di attivazione e gestione del servizio It-alert – 17 ottobre 2019. Disponibile in www.garanteprivacy.it.

⁹⁴ Direttiva del Ministro per la Protezione Civile e le Politiche del Mare del 7 febbraio 2023 – Allertamento di protezione civile e sistema di allarme pubblico IT-alert, in www.protezionecivile.gov.it.

⁹⁵ Indicazioni operative per la composizione dei messaggi di It-alert tramite protocollo common alerting protocol, profilo italiano CAP IT, in www.it-alert.gov.it.

⁹⁶ Indicazioni operative per la composizione dei messaggi di It-alert tramite protocollo common alerting protocol, profilo italiano CAP IT, in www.it-alert.gov.it.

⁹⁷ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile. It-alert: il sistema di allarme pubblico (aggiornamento al 7 febbraio 2026). Disponibile presso il seguente indirizzo: www.anci.it. I rischi per

il rischio di maremoto da sisma e per l'attività vulcanica dello Stromboli, viene formalmente prorogato il periodo di sperimentazione fino al 31 dicembre 2026⁹⁸, con l'obiettivo di affinare la precisione dei messaggi e aggiornare le mappature.

Un trattamento particolare è stato poi riservato allo scenario di rischio delle precipitazioni intense, la cui sperimentazione ha fatto emergere alcune limitazioni e criticità concernenti il modello del Cell Broadcast: infatti, per gestire il rischio delle precipitazioni intense era stato introdotto il concetto di “sottozona”, dividendo il territorio italiano in 887 sottozone per circoscrivere l'allerta in modo più efficace nelle aree territoriali specifiche⁹⁹.

Tuttavia, la direttiva del 12 febbraio 2026 fa emergere un problema legato a queste sottozone che concerne il pericolo di un eccessivo utilizzo dei messaggi di IT-alert che porta alla percezione di troppi “falsi allarmi” dovuti all'ampia estensione delle celle telefoniche. Con la nuova direttiva si opta infatti per la realizzazione di una applicazione dedicata a questo specifico rischio, la quale operi sfruttando la connessione dati (ossia, 4G o 5G) dei telefoni e il loro GPS. L'obiettivo posto è quello di raggiungere l'operatività di questa App, a seguito di una sua sperimentazione, entro 12 mesi dall'emanazione della direttiva 12 febbraio 2026¹⁰⁰.

Da ultimo, l'evoluzione della normativa che ha condotto all'introduzione di IT-alert dimostra come l'allertamento abbia assunto una dimensione sempre più centrale nell'azione amministrativa della Protezione Civile. L'integrazione tra la disciplina delle comunicazioni elettroniche e la normativa della Protezione Civile evidenzia come si è progressivamente evoluto il modello di prevenzione fondato sulla tempestività dell'informazione e sulla collaborazione attiva dei cittadini. In quest'ottica, il principio di prevenzione comporta il compito di ridurre l'esposizione al rischio prima del verificarsi l'evento e il sistema di allarme pubblico consiste nello strumento operativo che meglio riesce a trasformare la conoscenza tecnico-scientifica in una informazione immediata e fruibile dalla popolazione. Conseguentemente, la prevenzione non si esaurisce nella predisposizione dei piani o nella analisi degli scenari di rischio, ma collabora con il sistema di allerta per realizzare la

i quali It-alert è entrato in vigore sono: il rischio riguardante le grandi dighe, gli incidenti industriali, gli incidenti nucleari e l'attività vulcanica.

⁹⁸ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Ministro per la Protezione Civile e le politiche del mare. Direttiva del Ministro per la Protezione Civile e le Politiche del mare recante la proroga del periodo di sperimentazione del sistema di allarme pubblico It-alert, in www.protezionecivile.gov.it.

⁹⁹ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile. It-alert: il sistema di allarme pubblico (aggiornamento al 7 febbraio 2026), in www.anci.it.

¹⁰⁰ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile. It-alert: il sistema di allarme pubblico (aggiornamento al 7 febbraio 2026), in www.anci.it.

comunicazione tempestiva recante il pericolo ai cittadini, che poi vengono chiamati a adottare le misure volte all'autoprotezione.

3.5. La disciplina e il funzionamento dell'IT-alert: il Codice delle Comunicazioni Elettroniche e la tecnologia Cell Broadcast

Sulla base di quanto affermato in tema di IT-alert si può ricavare che tale sistema non è un semplice messaggio o una semplice notifica, ma è espressione di una piattaforma tecnologica complessa che realizza in Italia il sistema di allarme pubblico, in applicazione dello standard europeo EU-alert. La sua efficacia dipende infatti dall'utilizzo del Cell Broadcast Service (in acronimo "CBS"), il quale consente di inviare una comunicazione verso tutti i dispositivi mobili che sono presenti in una determinata area geografica.

Un ruolo cruciale in questo sistema è rappresentato dal Codice delle Comunicazioni elettroniche (in acronimo "CCE") che rappresenta la base su cui poggia e da cui si sviluppa l'intero quadro normativo europeo e il sistema nazionale di IT-alert. In Italia, infatti, il Codice è stato recepito con il decreto legislativo 8 novembre 2021 n. 207, il quale ha portato l'ordinamento a adottare una riscrittura organica del precedente Codice delle Comunicazioni Elettroniche del 2003. L'elemento di maggiore trasformazione emerge dunque dall'articolo 98 *vicies ter* del Codice delle Comunicazioni Elettroniche, redatto nel rispetto dell'articolo 110 della direttiva UE 2018/1972¹⁰¹.

Questa norma stabilisce due principi fondamentali per l'operatività del sistema: l'obbligo di prestazione e la tipizzazione del vettore. Sulla base di questo primo principio, i fornitori dei servizi mobili di comunicazione interpersonale hanno l'obbligo di trasmettere gli allarmi pubblici agli utenti in caso di gravi emergenze o di catastrofi imminenti. Inoltre, la disciplina identifica espressamente, tipizzando quindi il vettore, che la tecnologia con la quale devono essere inviati i messaggi di allerta deve essere la Cell Broadcast¹⁰².

Sebbene il Codice determini che il CBS sia il vettore privilegiato, il comma 4 dell'articolo 98 – *vicies ter* richiama comunque la possibilità per ulteriori tecnologie di essere

¹⁰¹ Decreto legislativo 8 novembre 2021 n. 207, articolo. 98-vicies ter ("sistema di allarme pubblico"), in www.normattiva.it. La direttiva richiamata è la Direttiva UE 11 dicembre 2018, n. 1972, in www.eur-lex.europa.eu.

¹⁰² Decreto legislativo 8 novembre 2021 n. 207, art. 98-vicies ter, in www.normattiva.it.

utilizzate a tal fine, pur richiedendo loro il rispetto di determinati requisiti¹⁰³. In aggiunta, il Codice opera una sintesi tra due fattori, che sono il principio di neutralità tecnologica e la necessità di raggiungere un livello adeguato di efficacia immediata. In quest’ottica, il Codice definisce il sistema di IT-alert come quella piattaforma tecnologica che realizza l’allarme pubblico in applicazione dello standard “ETSI TS 102 900” (che è lo standard armonizzato di EU-alert)¹⁰⁴.

Un contributo fondamentale del Codice delle Comunicazioni Elettroniche all’operatività del sistema è dato dall’estensione degli scenari d’uso: questa nuova formulazione rende l’utilizzo di tale strumento più efficace, dal momento che si riesce a gestire crisi anche universali e non solamente settoriali.

Parallelamente, il Codice delle Comunicazioni Elettroniche inquadra lo strumento di allarme pubblico come una funzione strategica dello Stato. In questo senso, il sistema di IT-alert è soggetto a numerose misure di sicurezza riguardanti le reti o i servizi che sono volte ad assicurare la resilienza, la disponibilità, l’autenticità e l’integrità dello strumento contro possibili minacce cibernetiche¹⁰⁵. Questo legame normativo consente di inserire la disciplina dello strumento di IT-alert nel Polo strategico Nazionale (in acronimo “PSN”), facendolo rientrare in uno spazio di sicurezza nazionale¹⁰⁶.

Il CCE non costituisce dunque solo una base legale per l’autorizzazione o l’utilizzo del sistema di IT-alert, ma costituisce anche un regolamento tecnico e operativo per tutti gli operatori privati, dal momento che impone loro di mettersi al servizio di quella che è una funzione pubblica essenziale, ed ha il compito di definire gli standard, i tempi e le conseguenze legali che emergono dall’inadempimento di tale funzione.

Un ulteriore tassello fondamentale per questa struttura è l’utilizzo della tecnologia Cell Broadcast, che consiste in un servizio di rete che consente di inviare o di comunicare, a livello unidirezionale, dei brevi messaggi di testo a tutti i dispositivi mobili che si trovano presenti in una determinata area geografica. Le aree geografiche, in questo senso, sono per

¹⁰³ Le tecnologie alternative, per poter essere utilizzare in cambio della tecnologia Cell Broadcast devono rispettare due parametri: devono garantire una copertura e una capacità di raggiungere gli utenti, compresi eventuali turisti presenti sul territorio, che sia almeno pari o equivalente a quella del CBS.

¹⁰⁴ Articolo 2 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 207, in www.normattiva.it.

¹⁰⁵ Articolo 98 – vicies ter del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 207, in www.normattiva.it.

¹⁰⁶ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile, It-alert: il sistema di allarme pubblico (aggiornamento al 7 febbraio 2026), in www.anci.it.

l'appunto delimitate alla copertura di una o di più celle delle reti mobili pubbliche¹⁰⁷. La caratteristica principale, infatti, risiede nel fatto che, a differenza dei tradizionali messaggi SMS (che sono definiti come servizi “one-to-one”), il Cell Broadcast opera secondo uno schema che segue una logica differente, ossia “one-to-many”¹⁰⁸. Questa scelta consente dunque all'amministrazione di trasmettere l'allerta simultaneamente all'intera collettività esposta al rischio.

Si vede come la tecnologia Cell Broadcast non è finalizzata ad instaurare una comunicazione individuale tra l'amministrazione e il cittadino, ma si fa riferimento a una comunicazione pubblica che è rivolta indistintamente ai soggetti in una determinata cella. In questa prospettiva, il messaggio non viene inviato a un numero telefonico specifico, ma viene irradiato in modo generalizzato dalle antenne, o denominate anche stazioni di base, (BTS, ossia “*Base Transceiver Station*”) a chiunque sia agganciato in quel preciso momento a quella determinata cella¹⁰⁹. Questa specifica tecnologia è utilizzabile per ogni standard internazionale, come 2G, 3G, 4G LTE e 5G, con il fine di garantire quindi una compatibilità pressoché universale con tutti i modelli moderni di smartphone¹¹⁰.

Il legislatore ha scelto di tipizzare il CBS come vettore di riferimento di IT-alert per una serie di ragioni strategiche: in primo luogo, si è cercato di ovviare al problema che comporta il sistema di messaggistica tradizionale, in quanto si tratta di un complesso tendente al sovraccarico. Infatti, durante una grave emergenza, il picco che si viene a creare di chiamate cellulare o messaggi può mandare in crisi la rete, impedendo quindi al sistema di allertamento di raggiungere tempestivamente i destinatari dei messaggi di allerta: con il sistema di Cell Broadcast, invece, si utilizza un canale apposito e separato dai normali canali di traffico relativi agli smartphone. In questo senso, poiché il messaggio viene inoltrato una sola volta per cella verso un numero illimitato di utenti contemporaneamente, la trasmissione della comunicazione non ha l'effetto di causare la congestione e soprattutto il suo operato

¹⁰⁷ Cell Broadcast for Early Warning Systems: a review of the technology and how to implement it novembre 2023, pag. 3. Disponibile presso il seguente indirizzo: www.gsma.com.

¹⁰⁸ Cell Broadcast for Early Warning Systems: a review of the technology and how to implement it novembre 2023, pag. 3, in www.gsma.com.

¹⁰⁹ Parere della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile su uno schema di decreto recante Modalità e criteri di attivazione e gestione del servizio di It-alert, 17 ottobre 2019, in www.garanteprivacy.it.

¹¹⁰ Cell Broadcast for Early Warning Systems: a review of the technology and how to implement it novembre 2023, pag. 8, in www.gsma.com.

non ne risente; in questo modo, milioni di persone, cittadini e turisti, possono ricevere l'allerta in pochi secondi senza che ciò influisca sulla stabilità della rete¹¹¹.

A rendere necessario un intervento di questo tipo, è fondamentale l'intervento dello standard ETSI che prevede che il sistema debba funzionare anche se l'accesso alla rete mobile è interdetto o limitato.

In secondo luogo, il sistema di Cell Broadcast comporta l'invio di un messaggio in forma anonima, dal momento che l'emittente pubblico non ha il bisogno di conoscere l'identità o il numero di telefono di coloro che si trovano nella cella o nell'area interessata¹¹². Sotto questo profilo, si realizza un bilanciamento tra l'interesse pubblico alla tempestività dell'allertamento e alla tutela dei dati personali, evitando dunque che vi sia qualsiasi trattamento preventivo dei dati dei destinatari. Il sistema funziona dunque sulla base di un segnale che viene ricevuto da ogni terminale che sia acceso e compatibile, inclusi anche i dispositivi dei turisti stranieri in roaming: così si riesce a garantire che il sistema di IT-alert possa funzionare rispettando l'obbligo, derivante dal Codice delle Comunicazioni Elettroniche, di raggiungere anche chi è presente solo in via transitoria o temporanea nel territorio, con il fine di metterlo al corrente di una eventuale emergenza¹¹³.

Questa caratteristica ha la conseguenza di rendere il sistema particolarmente efficace, anche per via del fatto che ai soggetti non viene imposto di scaricare alcuna applicazione, registrarsi ai servizi o tantomeno fornire dati personali, rendendo così tale strumento gratuito e immediatamente operativo per chiunque entri nell'area interessata, senza vincoli o limitazioni nascenti da queste operazioni ulteriori¹¹⁴. Ciò consente di rendere efficace il principio di universalità che è proprio dell'allertamento, in quanto la ricezione del messaggio non dipende da una preventiva adesione volontaria del cittadino, o del turista, ma dipende unicamente dalla sua presenza in una area che è risposta a un determinato rischio.

Inoltre, la neutralità tecnologica del Cell Broadcast si traduce in una garanzia di riservatezza, dal momento che la comunicazione, essendo essa unidirezionale (ossia che parte dalle antenne e si dirige verso i telefoni), non prevede la possibilità per il sistema di tracciare la posizione precisa degli utenti e neppure raccogliere i dati sui destinatari del

¹¹¹ Cell Broadcast for Early Warning Systems: a review of the technology and how to implement it novembre 2023, in www.gsma.com.

¹¹² Parere della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile su uno schema di decreto recante Modalità e criteri di attivazione e gestione del servizio di It-alert, 17 ottobre 2019, in www.garanteprivacy.it.

¹¹³ Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 207, in www.normattiva.it.

¹¹⁴ Cell Broadcast for Early Warning Systems: a review of the technology and how to implement it novembre 2023, in www.gsma.com.

messaggio¹¹⁵. Parallelamente, sempre nell’ottica di garantire la riservatezza, il Cell Broadcast Service non richiede neppure una misura che conferma l’avvenuta ricezione della comunicazione, e questo si traduce in una sicurezza che lo stato non stia monitorando gli spostamenti o i dati della popolazione.

Infine, la tecnologia Cell Broadcast consente di far apparire automaticamente i messaggi sul display dei dispositivi mobili, i quali sono annunciati da un suono unico e distintivo, che è capace di attirare l’attenzione delle persone anche se il telefono è in modalità silenziosa¹¹⁶. Ciò permette di superare la passività di una eventuale notifica ordinaria. Si vede dunque la scelta del legislatore protesa verso una tecnologia in grado di garantire che, durante una situazione di emergenza, l’infrastruttura delle comunicazioni sia l’ultima a cedere, essendo essa indipendente dal comportamento degli utenti e soprattutto in quanto non incide sul traffico telefonico¹¹⁷.

Questo sistema, per poter garantire al contempo la riservatezza e l’immediatezza del messaggio, si fonda su una infrastruttura particolare: per consentire un flusso di messaggi immediati, sicuri e standardizzati, le funzioni di Protezione Civile si devono intersecare con quelle degli operatori di telefonia mobile. Infatti, il processo di allertamento prende avvio presso il Dipartimento della Protezione Civile che consiste nel centro di comando del sistema, dal momento che predispone un CBE (“*Cell Broadcast Entity*”) attraverso il quale le autorità possono inserire il contenuto dell’allerta, definire i livelli di gravità e individuare l’area colpita dall’emergenza, che corrisponde all’area da colpire attraverso l’invio dei messaggi¹¹⁸. A questo punto, il CBE si collega con i vari CBC (“*Cell Broadcast Center*”), ossia con le varie infrastrutture degli operatori telefonici, attraverso uno schema che viene definito come “*Publish and Subscribe*”¹¹⁹: ciò comporta che quando viene pubblicata un’allerta, essa viene immediatamente e simultaneamente distribuita tra i vari gestori telefonici che sono collegati.

¹¹⁵ Parere della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile su uno schema di decreto recante Modalità e criteri di attivazione e gestione del servizio di It-alert, 17 ottobre 2019, in www.garanteprivacy.it.

¹¹⁶ Cell Broadcast for Early Warning Systems: a review of the technology and how to implement it novembre 2023, in www.gsma.com.

¹¹⁷ Cell Broadcast for Early Warning Systems: a review of the technology and how to implement it novembre 2023, in www.gsma.com.

¹¹⁸ Parere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile su uno schema di decreto recante Modalità e criteri di attivazione e gestione del servizio di It-alert, 17 ottobre 2019, in www.garanteprivacy.it.

¹¹⁹ Parere della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile su uno schema di decreto recante Modalità e criteri di attivazione e gestione del servizio di It-alert, 17 ottobre 2019, in www.garanteprivacy.it.

Inoltre, alcune accortezze si utilizzano per garantire che tale comunicazione provenga sempre da fonti autorizzate, prevenendo quindi l'invio di messaggi non previamente controllati o di messaggi fuorvianti. Infatti, per raggiungere tale obiettivo, ogni messaggio di allerta deve essere protetto attraverso un meccanismo di doppia firma digitale, che è basato su uno standard definito¹²⁰, e le cui chiavi di lettura vengono scambiate solamente tra il Dipartimento della Protezione Civile e gli operatori telefonici.

Un secondo livello di garanzia per la autorizzazione dei messaggi risulta dal fatto che tutti gli operatori devono essere inseriti in un apposito registro nazionale, processando dunque solamente i messaggi che provengono da tale fonte¹²¹. Inoltre, l'architettura del sistema richiede che vi sia assoluta precisione a livello geografico, affinché le antenne telefoniche sappiano con certezza quale cella o quale area colpire con l'invio della comunicazione.

Successivamente, una volta che gli operatori di telefonia mobile hanno ricevuto il messaggio dal Dipartimento della Protezione Civile, si arriva all'ultimo tratto della catena che porta alla conoscenza dell'allerta: in questo senso, ogni operatore nazionale deve quindi creare un CBC, che si connette al CBE, e integrarlo nella propria rete¹²². Così facendo, essi riescono a identificare quali delle loro antenne ricadono all'interno dell'area oggetto di target e quali invece sono fuori, di modo da indirizzare correttamente la comunicazione. Da ultimo, le antenne selezionate dagli operatori consentono di inviare il messaggio contemporaneamente e simultaneamente ad ogni telefono acceso che sia presente nell'area (nonché agganciati quindi a quella determinata antenna o cella), senza la necessità dunque di conoscerne previamente l'identità o il numero di telefono.

Per quanto riguarda, invece, la ricezione del messaggio da parte degli utenti, si deve tenere in considerazione la garanzia che l'allarme sia effettivamente stato ricevuto e compreso dal destinatario. In quest'ottica, il messaggio di IT-alert viene gestito in modo prioritario rispetto alle altre funzioni: lo standard europeo EU-alert, al quale il sistema nazionale fa riferimento, impone che il messaggio appaia direttamente sullo schermo del dispositivo mobile senza la necessità che vi siano alcune interazioni da parte degli utenti. Si

¹²⁰ Parere della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della Protezione Civile su uno schema di decreto recante Modalità e criteri di attivazione e gestione del servizio IT-alert. 17 ottobre 2019, in www.garanteprivacy.it.

¹²¹ Parere della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile su uno schema di decreto recante Modalità e criteri di attivazione e gestione del servizio di It-alert, 17 ottobre 2019, in www.garanteprivacy.it.

¹²² Cell Broadcast for Early Warning Systems: a review of the technology and how to implement it novembre 2023, in www.gsma.com.

dispone inoltre che il testo del messaggio rimanga visibile e presente nel display fino a che il destinatario non conferma la ricezione della comunicazione o lo chiude direttamente attraverso comandi touch o tastiera, eliminandolo così dallo schermo del dispositivo¹²³.

Un'altra particolarità che contraddistingue il messaggio di IT-alert, dal punto di vista di chi lo riceve, è che esso non interrompe le chiamate o le navigazioni internet attive al momento della comunicazione; tuttavia, il sistema centrale deve provvedere a che il destinatario venga a conoscenza dell'allertamento, garantendo che la visualizzazione dello stesso non sia interrotta da altre attività contemporanee sul dispositivo¹²⁴. I messaggi, una volta visualizzati o, eventualmente, eliminati dal display del dispositivo mobile non vanno persi: il destinatario può provvedere a rivederli in un momento successivo, in quanto rimangono conservati nello smartphone.

In aggiunta, è possibile che un utente possa trovarsi nel raggio di copertura di più celle telefoniche dalle quali si irradia lo stesso messaggio di allerta e, in questo caso, il sistema deve gestire questi segnali multipli in modo da non sovraccaricare il dispositivo mobile dell'utente in questione: in quest'ottica, per evitare duplicati di comunicazione, la normativa stabilisce che i dispositivi riceventi debbano provvedere a cancellare e a identificare automaticamente i messaggi doppi che sono stati ricevuti nello stesso istante da due o più celle differenti¹²⁵.

Ciò avviene a meno che i messaggi inviati da celle telefoniche differenti non siano relativi a due allerte diverse e consecutive; allora, se viene ricevuta una allerta nuova mentre una precedente è ancora presente sullo schermo, ad esempio perché ricevuta pochi secondi prima della seguente, il dispositivo deve nuovamente notificare il destinatario nello stesso identico modo, ed egli deve visualizzare il nuovo messaggio dopo aver correttamente confermato la ricezione del precedente¹²⁶.

In aggiunta, per garantire una massima chiarezza e semplicità espositiva, seguendo lo standard EU-alert, sono previste delle diverse tipologie di messaggi con livelli di gravità decrescenti: si fa riferimento al livello 1, al livello 2 – 3 – 4, e al livello degli “*Amber*

¹²³ Emergency Communications (EMTEL); European Public Warning System (EU-ALERT) using the Cell Broadcast Service. Disponibile presso il seguente indirizzo: <https://www.etsi.org/standards-search>.

¹²⁴ Emergency Communications (EMTEL); European Public Warning System (EU-ALERT) using the Cell Broadcast Service, in <https://www.etsi.org/standards-search>.

¹²⁵ Parere della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile su uno schema di decreto recante Modalità e criteri di attivazione e gestione del servizio di It-alert, 17 ottobre 2019, in www.garanteprivacy.it.

¹²⁶ Emergency Communications (EMTEL); European Public Warning System (EU-ALERT) using the Cell Broadcast Service, in <https://www.etsi.org/standards-search>.

Alerts”¹²⁷. Il livello 1 è quello che indica le allerte di massima gravità, essendo destinato alle minacce straordinarie e imminenti alla vita o alla proprietà. Per questa categoria, il sistema di IT-alert non prevede la possibilità per l’utente di disattivare la ricezione delle comunicazioni, in modo tale da riuscire a garantire che l’informazione, in caso essa sia salvavita, possa effettivamente raggiungere chiunque e in qualsiasi momento¹²⁸. Invece, i livelli successivi concernono minacce significative ma minori rispetto al livello 1: in questi casi, così come per i messaggi informativi o di test, l’utente può invece decidere autonomamente di attivare o di disattivare le notifiche attraverso le rispettive impostazioni del dispositivo mobile. Infine, gli Amber Alerts consistono negli avvisi di rapimento dei minori e, insieme ai messaggi di test, richiedono solitamente una attivazione volontaria ed esplicita da parte dell’utente (che sceglie quindi di *opt-in*)¹²⁹.

Infine, per garantire una efficienza operativa del sistema, anche dal punto di vista dei destinatari vengono richieste alcune accortezze: in questo senso, non si prevedono possibilità di inoltrare, risposta o di copia-incolla del contenuto dei messaggi di IT-alert, riuscendo così ad evitare la diffusione, anche in larga scala, di messaggi decontestualizzati o alterati. Inoltre, il dispositivo deve poter gestire le preferenze di lingua che vengono impostate sul dispositivo del destinatario, cosicché anche eventuali turisti presenti durante una emergenza nell’area considerata come target vengano a conoscenza dell’allerta¹³⁰.

Tuttavia, il sistema di IT-alert, pur sempre basato su una tecnologia Cell Broadcast, presenta alcuni limiti fisici e tecnologici che sono intrinseci alla sua operatività e che richiedono un costante monitoraggio che è volto ad affinare la comunicazione di allerta sempre di più. Uno di questi ostacoli da superare risiede nel fenomeno della non esatta coincidenza tra l’area geografica colpita dall’emergenza e l’area di copertura delle celle telefoniche: ciò può comportare che il messaggio può essere ricevuto da soggetti che si trovano al di fuori dell’area geografica target ma che comunque siano agganciati ad una cella telefonica che copre, anche solo parzialmente, il territorio colpito dall’emergenza. Questa situazione può comportare un falso allarme in coloro che non sono direttamente al centro di

¹²⁷ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile. Common Alerting Protocol, Emergency Data Exchange Language (EDXL) Common Alerting Protocol (CAP) v. 1.2. profilo italiano, in www.protezionecivile.gov.it.

¹²⁸ Parere della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile su uno schema di decreto recante Modalità e criteri di attivazione e gestione del servizio di It-alert, 17 ottobre 2019, in www.garanteprivacy.it.

¹²⁹ Emergency Communications (EMTEL); European Public Warning System (EU-ALERT) using the Cell Broadcast Service, in <https://www.etsi.org/standards-search>.

¹³⁰ Cell Broadcast for Early Warning Systems: a review of the technology and how to implement it, novembre 2023, in www.gsma.com.

una emergenza. Oppure, può accadere che in una zona target non si riceva il messaggio di allerta, ad esempio perché vi è assenza di celle telefoniche o di antenne in determinate aree, come quelle rurali, e dunque non si riesce a gestire il flusso di rete da parte degli operatori per via della conformazione geografica del territorio¹³¹.

Un altro limite che si può incontrare è dato dal fatto che l'efficacia della ricezione del messaggio dipende dallo stato e dalla conformità del dispositivo dei soggetti: ad esempio, in quest'ottica la comunicazione non può essere ricevuta quando il telefono è spento, quando è in modalità aereo o quando è privo di campo¹³². In aggiunta, alcuni modelli di smartphone meno recenti potrebbero non supportare correttamente lo standard EU-alert, e quindi non far ricevere all'utente il messaggio di allerta.

Con riferimento a questi e altri limiti, il Servizio Nazionale di Protezione Civile si è adoperato, e si adopera, per strutturare un sistema di monitoraggio e di test per l'efficacia della comunicazione di allerta. In questo senso, durante le esercitazioni concernenti le attività e le operazioni da eseguire durante una emergenza, gli operatori della Protezione Civile, sia volontari che personale pubblico, hanno agito come dei sensori umani: infatti, tramite una specifica applicazione, hanno comunicato in tempo reale, in diverse zone, se un determinato messaggio di allerta è stato ricevuto o meno¹³³. Inoltre, per quanto riguarda questi test, ogni qualvolta se ne esegue uno, viene reso disponibile per la popolazione un questionario che permette di valutare se la comunicazione sia chiara e comprensibile, nonché quale è l'impatto emotivo del messaggio.

In aggiunta, più recentemente, per rendere il sistema di allarme il più efficace possibile e il più coprente possibile in termini di rischi, si inizia a ipotizzare un affiancamento della tecnologia Cell Broadcast con una applicazione dedicata ad eventuali situazioni calamitose, come quelle che si verificano più spesso (con riferimento al rischio di precipitazioni intense). Tuttavia, l'introduzione di detta applicazione potrebbe da un lato risolvere queste limitazioni circa la ricezione più accurata di determinate emergenze, ma, dall'altro lato, potrebbe sollevare problemi di uguaglianza e non discriminazione: essa, infatti, richiede che tutta la popolazione sia capace o divenga capace di accedere ai servizi

¹³¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile, It-alert: il sistema di allarme pubblico (aggiornamento al 7 febbraio 2026), in www.anci.it.

¹³² Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile, It-alert: il sistema di allarme pubblico (aggiornamento al 7 febbraio 2026), in www.anci.it.

¹³³ It-alert: il sistema di allarme pubblico. Aggiornato al 7 febbraio 2026. In questa tipologia di esercitazione/test, gli operatori, sia volontari che no, sono stati denominati “sentinelle”. Ad esempio, nel 2025 sono stati eseguiti 15 test che hanno comportato come risultato la ricezione positiva del messaggio di It-alert nell'80% dei territori testati.

pubblici di emergenza, cosa che non è richiesta in ambito di utilizzo della sola tecnologia Cell Broadcast. Conseguentemente, con il download di una applicazione si assottiglierebbe il fragile equilibrio che sussiste tra l'impianto di sicurezza della Pubblica amministrazione e il diritto alla privacy e della riservatezza dell'utente.

3.6. La natura giuridica del messaggio di allertamento

Nell'ordinamento italiano, il messaggio di IT-alert ha una natura particolare, in quanto si deve collegare tale prospettiva tecnologica con l'attività decisionale e i poteri dello Stato. In questo quadro, il sistema di IT-alert rientra nelle attività di prevenzione non strutturale della Protezione Civile, e rappresenta la corrispettiva traduzione tecnologica di tale funzione. Da ciò consegue che la natura giuridica di questo strumento è di fondamentale importanza per definire quale è il regime di responsabilità, civile o penale, che si applica alle autorità competenti dell'emissione dell'allerta laddove se ne verifichi l'esigenza.

Per comprendere quella che è la natura del messaggio di IT-alert, viene in rilievo la classica nozione di atto e di provvedimento amministrativo elaborata dalla dottrina italiana: l'atto amministrativo è ciò che viene posto in essere dall'amministrazione competente nell'esercizio di una sua funzione amministrativa¹³⁴. Il provvedimento è definito come l'atto amministrativo che ha rilevanza esterna ed è in grado di incidere sulla sfera giuridica del cittadino, per ampliarla o restringerla¹³⁵: da ciò consegue che il provvedimento amministrativo ha come caratteristica anche l'essere precettivo e unilaterale, dal momento che la Pubblica Amministrazione competente, titolare del potere pubblico, manifesta la propria volontà statuendo unilateralmente sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari.

Se analizzato alla luce di queste categorie, il singolo messaggio di IT-alert inviato sui dispositivi mobili dei cittadini non sembra possedere alcuna natura provvedimentale: in questo senso, il messaggio non contiene ordini, divieti o tantomeno prescrizioni autoritative e giuridicamente vincolanti. Infatti, il cittadino che riceve la notifica non è soggetto ad alcuna

¹³⁴ P.M. VIPIANA, *L'attività amministrativa ed i regimi amministrativi delle attività private*, Milano, Wolters Kluwer, 2024, pag. 87.

¹³⁵ P.M. VIPIANA, *op. cit.* pag. 5. Si afferma che tutti i provvedimenti amministrativi sono anche atti amministrativi ma non è vero il contrario, nel senso che tutti gli atti amministrativi non sono anche, a loro volta, provvedimenti.

sanzione amministrativa diretta qualora decida di non conformarsi alle indicazioni contenute nella comunicazione di allerta. Inoltre, l'invio del messaggio di IT-alert non incide sulle situazioni giuridiche soggettive, attive o passive, del destinatario, per il fatto che non estingue o non crea alcuna situazione. Di conseguenza, come viene espresso anche dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 ottobre 2020, lo strumento di IT-alert ha il solo scopo di “contribuire a informare la popolazione”¹³⁶ di talune situazioni emergenziali o catastrofi imminenti, con il fine di promuovere e sollecitare l'adozione delle misure di autoprotezione. Si nota la sua conformazione come uno strumento di supporto conoscitivo che collabora con gli altri canali di informazione ordinari al fine di raggiungere il massimo grado possibile di efficienza.

La sua natura non provvedimentale emerge anche dal confronto del messaggio di IT-alert con altre tipologie di provvedimenti d'urgenza che sono sempre tipici dell'attività di gestione delle situazioni emergenziali. In questo senso, l'articolo 12 del Codice della Protezione Civile distingue tra l'adozione dei provvedimenti contingibili e urgenti, come le ordinanze sindacali ex art. 54 del TUEL, e l'attività materiale di informazione alla popolazione sugli scenari di rischio.¹³⁷ Sembra emergere dunque che IT-alert appartiene a questa seconda categoria, essendo esso uno strumento che prepara il cittadino al punto di vista informativo e supporta la struttura delle ordinanze di necessità e urgenza, rimanendo distinto da esse.

Esclusa la natura di provvedimento, emerge sempre dal Codice di Protezione Civile che si qualifica l'allertamento e l'informazione alla popolazione come una attività di prevenzione non strutturale, che è volta a rafforzare la resilienza della comunità attraverso la divulgazione delle attività che promuovono l'autoprotezione: da ciò emerge la sua inclinazione ad avvicinarsi alle operazioni amministrative materiali, piuttosto che a quella di provvedimento. La qualificazione di IT-alert come una operazione materiale non inficia, né attenua, la sua rilevanza sul piano della responsabilità della Pubblica Amministrazione.

Il fatto che il messaggio non comporta la produzione di effetti giuridici nella sfera dei destinatari può non significare tuttavia che la sua emissione sia priva di rilevanza giuridica ma, al contrario, se l'ordinamento attribuisce alla Protezione Civile una funzione di allertamento e di informazione della popolazione, l'attività in esame può comunque essere valutata alla luce degli obblighi che comunque gravano sull'amministrazione. Da questo

¹³⁶ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 ottobre 2020, in www.gazzettaufficiale.it.

¹³⁷ Articolo 12 Codice della Protezione Civile, D. lgs. 2 gennaio 2018, n. 1, in www.normattiva.it.

punto di vista, la distinzione tra provvedimento e attività materiale della Pubblica Amministrazione riguarda solamente l'effetto che viene prodotto sulla situazione giuridica del destinatario e non la doverosità dell'attività amministrativa.

In quest'ottica, la giurisprudenza ha chiarito che nelle situazioni di grave criticità per l'incolumità pubblica, grava sull'ente pubblico un obbligo giuridico di protezione, il quale si sostanzia nella necessità di provvedere ad allertare la popolazione con ogni mezzo idoneo¹³⁸: è necessario che il controllo sul corretto adempimento del dovere di allertare la popolazione non può limitarsi ad un solo rispetto delle procedure, ma deve incentrarsi soprattutto sulla verifica dell'adeguatezza dell'attività informativa intrapresa nella sua concretezza, che viene essa valutata in base al grado di prevedibilità del pericolo e delle possibilità che i cittadini hanno riguardo l'accesso a dette informazioni¹³⁹.

In questo contesto, si potrebbe configurare l'invio o il mancato invio del segnale IT-alert come una condotta materiale che viene controllata sulla base dell'adeguatezza dell'informazione, la quale può essere utilizzata come parametro per misurare o valutare l'eventuale grado di responsabilità della Pubblica Amministrazione per i danni che possono essersi cagionati. Da ciò consegue che la mancata attivazione del sistema di IT-alert o la sua attuazione difettosa espongono l'amministrazione al sindacato del giudice in ordine alla violazione delle regole date dal rispetto della prudenza e dalla tutela della vita umana.

Dunque, il messaggio di IT-alert si configura come un'operazione materiale di comunicazione pubblica da parte della Protezione Civile, e ciò è determinato da una serie di ragioni. Innanzitutto, tale comunicazione di allerta non ha carattere imperativo o precettivo, per il fatto che non contiene ordini, divieti o prescrizioni giuridicamente vincolanti, e tantomeno incide sulla posizione giuridica soggettiva dei destinatari. Il suo scopo è meramente informativo: con esso, infatti, si vuole raggiungere l'obiettivo di promuovere la resilienza e di ridurre l'esposizione al danno, senza però conferirgli valenza imperativa¹⁴⁰.

Un'altra ragione risiede nel profilo teorico della comunicazione pubblica, nel senso che si distinguono due tipologie di comunicazioni: quelle individuali e quelle collettive¹⁴¹. Le prime comportano che la conoscenza del destinatario è l'evento diretto che mette termine all'attività amministrativa; invece, nel secondo caso, l'attività pubblica si esaurisce nel

¹³⁸ V. LETTERA, *Protezione civile, adeguatezza dell'informazione e diritto-dovere di autoprotezione*, in *RGA online*, 4 aprile 2020, pag. 1. La sentenza in esame è richiamata dall'Autrice ed è la Corte di Cassazione Civile, Sez. III, 15 gennaio 2020, n.512, in www.cortedicassazione.it.

¹³⁹ V. LETTERA, *op. cit.* pag. 1.

¹⁴⁰ D. lgs. 2 gennaio 2018, n. 1, in www.normattiva.it.

¹⁴¹ A. OROFINO, *La comunicazione telematica degli atti amministrativi*, in *Il Processo*, 2024, n. 2, pag. 294.

rendere possibile la conoscenza da parte di chi vi ha interesse, ad esempio tramite un atto di ispezione di un terzo. Per questo motivo, l'attività di allertamento tramite il messaggio di IT-alert si avvicina maggiormente alla nozione di operazione materiale rispetto a quella di provvedimento amministrativo. Infatti, la comunicazione di allerta, venendo inviata secondo la tecnologia Cell Broadcast, quindi in modo generale e indefinito in una area target, ricade nella categoria delle comunicazioni materiali a diffusione conoscitiva: dunque, si nota come il fatto di non richiedere l'identificazione degli utenti, tantomeno di conoscerne il numero di telefono e di non necessitare una comunicazione di avvenuta ricezione, consente di escludere l'instaurazione di qualsiasi rapporto giuridico formale o provvedimentale tra l'autorità che emana l'allerta e l'utente destinatario.

Parallelamente, la direttiva 23 ottobre 2020 afferma espressamente che il sistema di IT-alert non è salvifico in sé¹⁴², per cui non si può affermare che esso appartenga alla categoria dei provvedimenti amministrativi considerando che esso non è idoneo ad eliminare il rischio, ma solamente a procedere ad una adeguata informazione. Di conseguenza, tale comunicazione non è stata delineata come avente efficacia costitutiva o esecutoria. Questo elemento consente proprio di distinguere il messaggio di IT-alert da altri strumenti che vengono in rilievo durante una emergenza, come le ordinanze di necessità e urgenza.

In quest'ottica, le ordinanze sono provvedimenti amministrativi autoritativi, ossia atti unilaterali con cui la Pubblica Amministrazione esercita un potere straordinario per prevenire ed eliminare i pericoli che minacciano l'incolumità pubblica, differentemente dunque dalle modalità con le quali si attiva la comunicazione d'allerta in questione. Oltre a ciò, le ordinanze di necessità e urgenza impongono veri e propri obblighi o regole di condotta, che rientrano nella categoria di comandi o divieti che incidono sulla sfera giuridica soggettiva, differentemente dall'IT-alert che si limita a segnalare uno scenario di rischio imminente nonché a raccomandare l'adozione dei comportamenti responsabili diretti al raggiungimento delle misure di autoprotezione richieste.

Nonostante il contrasto di talune caratteristiche, i due istituti comunque operano in un rapporto di stretta complementarità operativa, considerando che per rendere efficace una ordinanza di necessità e urgenza, il Sindaco ha bisogno che la popolazione sia tempestivamente informata del pericolo¹⁴³: allora, il messaggio di IT-alert agisce come lo strumento tecnologico che serve per raggiungere con la comunicazione tutti, o la maggior

¹⁴² Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 ottobre 2020, in www.gazzettaufficiale.it.

¹⁴³ Decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, in www.normattiva.it.

parte possibile dei destinatari, permettendo al comando del Sindaco di raggiungere contemporaneamente tutti i dispositivi mobili presenti nell'area target¹⁴⁴.

In definitiva, sebbene il messaggio di allertamento non sia un provvedimento formale, la diffusione di tale comunicazione consente di connettere i destinatari in modo stringente con la Protezione Civile: la legge del 1990¹⁴⁵ afferma che i rapporti tra il cittadino e la Pubblica Amministrazione devono essere improntati al principio di collaborazione e di buona fede; per questo motivo, la ricezione dell'allerta può arrivare a generare nel cittadino un legittimo affidamento circa la veridicità, l'accuratezza e la tempestività della comunicazione. Infatti, grava proprio sulla Pubblica Amministrazione il compito di allertare la popolazione con ogni mezzo idoneo e il corretto adempimento di tale funzione si misura sulla adeguatezza dell'attività svolta per conseguire la finalità prescritta.

¹⁴⁴ Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 ottobre 2020, in www.gazzettaufficiale.it.

¹⁴⁵ Articolo 1 comma 2 bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, in www.normattiva.it.

CAPITOLO IV

I LIMITI E LE RESPONSABILITÀ DELL'ALLERTAMENTO

SOMMARIO: 4.1. Premessa – 4.2. Cenni alla responsabilità penale nell'attività di allertamento alla popolazione – 4.2.1. (*Segue*) La rilevanza della mancata allerta – 4.2.2. (*Segue*) La rilevanza della tardiva allerta – 4.2.3. (*Segue*) La rilevanza della falsa allerta – 4.3. Cenni alla responsabilità civile nell'esercizio delle funzioni di Protezione Civile – 4.4. Cenni alla responsabilità amministrativa connessa all'uso degli algoritmi – 4.5. La tutela dei dati personali e profili di privacy – 4.6. I rapporti tra IT-alert e altri strumenti di comunicazione di massa.

4.1. Premessa

La società contemporanea, strutturalmente definita attorno al concetto di società del rischio, ha operato uno scostamento rispetto qualsiasi visione o interpretazione fatalistica, nonché rassegnata, alle calamità naturali. Esse, storicamente, erano ascritte all'arbitrio del fato o della natura, ma sono oggi ricondotte a precisi obblighi e doveri pubblici di previsione, prevenzione e mitigazione degli effetti dannosi. In questa prospettiva, lo Stato assume il ruolo di “risk manager”¹ prioritario della sicurezza e dell'incolumità pubblica, vedendo su di esso gravato il ruolo di creare un quadro legislativo e amministrativo idoneo a garantire il fondamentale diritto alla vita, anche attraverso una puntuale e capillare informazione d'emergenza.

Per rispondere a questa sfida organizzativa, l'azione amministrativa ha vissuto un processo di transizione digitale. Infatti, l'ingresso di sistemi algoritmici e di modelli predittivi di Intelligenza Artificiale nell'attività di Protezione Civile ha ridisegnato le coordinate dell'allertamento. Tali tecnologie consentono, dunque, di processare moli imponenti di dati ambientali in tempo reale, consentendo di accorciare i tempi di reazione.

¹ E. Mazzanti, *Violazione dei diritti umani e responsabilità dello stato. La prevenzione dei disastri come “alternativa” al diritto penale*, in *Criminalia*, 2016, Pisa, ETS, 2017, pag. 452 ss.

Tuttavia, questo massiccio ricorso alla decisione robotica solleva complessi interrogativi sul piano della tenuta dello Stato di diritto, nonché della separazione dei poteri. Sotto il profilo del diritto pubblico, infatti, l'ordinamento rifiuta qualsiasi dinamica di deresponsabilizzazione della macchina: la Pubblica Amministrazione deve comunque rimanere presente nel procedimento, e la volontà del sistema informatico è geneticamente imputabile all'ente che ha deciso di avvalersene.

Di conseguenza, il presente capitolo si propone di indagare la complessa trama di responsabilità e limiti che coinvolge l'attività di allertamento alla popolazione. L'analisi prende avvio dai profili di responsabilità penale degli operatori di Protezione Civile, esaminando le condotte attive o omissive, al fine di evidenziare il rischio di una deriva verso la "Protezione Civile difensiva".

Successivamente, l'analisi si sposta sulla responsabilità civile della Pubblica Amministrazione e sulle declinazioni di una responsabilità amministrativo-contabile, evidenziando il paradosso per cui l'omesso utilizzo di Intelligenza Artificiale risulta rimproverabile in termini di colpa grave con maggiore facilità rispetto alle condotte commissive.

Un nucleo centrale del capitolo è dedicato al bilanciamento tra l'imperativo pubblico e la tutela della vita, nonché della salvaguardia dei diritti dei dati personali e della privacy.

Infine, l'attenzione si sposta sul rapporto di integrazione e di sussidiarietà tra lo strumento di IT-alert e gli altri modelli di comunicazione di massa. In questa sezione verranno analizzati anche i limiti del sistema che precludono, quindi, un allertamento interamente digitalizzato.

4.2. Cenni alla responsabilità penale nell'attività di allertamento alla popolazione

La società moderna, ossia la società del rischio, si caratterizza per il progressivo superamento di una concezione fatalistica degli eventi naturali avversi, storicamente ascritti al fato. In un momento successivo, l'evoluzione delle conoscenze scientifiche e tecnologiche ha indotto un cambiamento fondamentale: i fenomeni quali i terremoti, le alluvioni o altre calamità naturali non sono più considerati come meri accadimenti naturali da subire

passivamente, bensì divengono eventi le cui conseguenze dannose derivano direttamente da comportamenti e decisioni umane².

Questa transizione comporta il passaggio dal concetto tradizionale di “pericolo”, inteso come minaccia naturale oggettiva e non dominabile, al concetto di “rischio”, qualificato invece come una conseguenza di una azione od omissione umana rispetto alla vulnerabilità del territorio o dei beni giuridici³. Di conseguenza, l'accadimento di una emergenza comporta il fondamento di una responsabilità civile o penale che colpisce coloro che sono istituzionalmente chiamati a tutelare il territorio e la pubblica sicurezza. In questo contesto, quando si verifica un'emergenza, si attribuisce una fiducia così solida nella tecnologia e nelle capacità della scienza, tale per cui, quando esse falliscono, il danno che ne deriva innesca un meccanismo di ricerca del colpevole⁴.

Si assiste ad un fenomeno di “ipercriminalizzazione” del rischio, alimentato dal fatto che i cittadini, confidando pienamente nella scienza e nelle nuove tecnologie, considerano ogni emergenza come evitabile, per cui, laddove il sistema fallisce, i casi di insuccesso sono sempre da attribuire all'attività dell'uomo. Dunque, se per ogni errore si individua un colpevole, allora si assiste ad un aumento dell'utilizzo della materia penale in quest'ambito⁵. Parallelamente, in una società del rischio, un sistema del genere dovrebbe essere affiancato da una struttura integrata con tutele amministrative, controlli sistemici e indennizzi: essi, nell'ordinamento italiano, spesso, rimangono estremamente limitati o inerti, lasciando quindi un vasto potenziale inutilizzato⁶. Questo fa sì, dunque, che la reazione dell'ordinamento davanti ad un disastro naturale si concentri prevalentemente sulla giustizia penale.

In aggiunta, si viene così a creare una situazione nella quale la logica seguita per accertare la colpevolezza non poggia su una violazione di determinate regole, ma per non

² A. GARGANI, *La responsabilità omissiva dei titolari di funzioni di protezione civile tra passato e futuro*, in AA. VV., *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, ETS, 2019, pag. 112.

³ C. VALBONESI, *Le posizioni d'obbligo penalmente rilevanti nel contesto della Protezione Civile*, in *Archivio Penale*, 2021, n. 1, pag. 3-4. L'autrice richiama il fatto che il passaggio da una cultura incentrata sul pericolo ad una incentrata sul rischio comporta anche delle conseguenze a livello di responsabilità, che è in capo a coloro che sono chiamati formalmente ad affrontare le conseguenze avverse derivanti dai fenomeni naturali.

⁴ D. AMATO, *Attività di protezione civile e responsabilità penale: criticità attuali e prospettive di riforma*, in *Discrimen*, 30 settembre 2018, pag. 396.

⁵ D. AMATO, *op. cit.* pag. 396.

⁶ D. AMATO, *op. cit.* pag. 398.

essere stato in grado di evitare l'inevitabile⁷. Allora, un approccio di questo genere, volto quindi alla sola scoperta del capro espiatorio, tende a rivelarsi non solamente ingiusto sul piano della colpevolezza individuale, ma anche profondamente inefficace dal punto di vista della prevenzione generale dei rischi⁸. La condanna del singolo operatore di Protezione Civile, infatti, sembra essere utilizzata solamente per appagare l'opinione pubblica a seguito di un disastro, ma lascia l'organizzazione e la vulnerabilità del territorio nelle stesse condizioni emergenziali, con la possibilità che l'evento si verifichi nuovamente, colpendo solamente colui che è accusato del fallimento del sistema⁹.

Infine, l'ipercriminalizzazione porta come conseguenza il timore di un costante coinvolgimento in procedimenti penali di operatori di Protezione Civile, creando la necessità per tali soggetti di adottare sempre più spesso comportamenti difensivi: essi possono concernere attività come l'emissione ridondante o sovrabbondante di allerte, al fine di evitare un'accusa nascente da una catastrofe non preannunciata¹⁰. Ciò ha anche altre conseguenze, dal momento che allerte eccessive possono comportare il fenomeno dell'"al lupo al lupo", il quale genera una riduzione della fiducia che i cittadini ripongono nel sistema di allertamento della Protezione Civile, e induce i cittadini stessi ad essere più suscettibili di ignorare allarmi futuri reali.

In questo contesto, il Servizio Nazionale di Protezione Civile, in quanto ordinamento policentrico, diffuso e a carattere permanente, poggia le radici della responsabilità degli operatori nell'articolo 7 del Codice, ossia del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, laddove si definisce la tipizzazione degli eventi emergenziali. Essi sono suddivisi in tre categorie, le quali prevedono: gli avvenimenti che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti o dalle singole amministrazioni; le emergenze che richiedono l'intervento coordinato di più amministrazioni, sia a livello regionale che provinciale e, infine, gli eventi di portata così intensa da necessitare l'utilizzo di poteri

⁷ C. VALBONESI, *Le posizioni d'obbligo penalmente rilevanti nel contesto della Protezione Civile*, in *Archivio Penale*, 2021, n. 1, pag. 4.

⁸ F. D'ALESSANDRO, relazione in AA. VV., *Protezione civile e responsabilità nella società del rischio: chi valuta, chi decide, chi giudica. Atti dell'incontro di studio Roma, Biblioteca Nazionale Centrale, 4 ottobre 2011*, a cura di Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri e Fondazione CIMA, Pisa, ETS, 2012, pag. 21.

⁹ F. D'ALESSANDRO, *op. cit.* pag. 21.

¹⁰ M. ALTAMURA, L. FERRARIS, relazione in AA. VV., *La Protezione Civile nella società del rischio. Procedura, garanzie, responsabilità. Atti dell'incontro di studio Milano, Palazzo di Giustizia, 30 novembre 2013*, Pisa, ETS, 2014, pag. 29.

straordinari governativi o centralizzati, richiamando dunque la competenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Dipartimento della Protezione Civile¹¹.

Questo assetto organizzativo si traduce in una situazione nella quale fino a che l'evento non si verifica è particolarmente difficoltoso individuare il livello, locale o nazionale, su cui ricade la competenza: di conseguenza, emerge come le posizioni di garanzia e l'attivazione degli obblighi non sono rigidamente predeterminate *ex ante* dalla normativa di riferimento, ma dipendono in forma dinamica dalla concreta evoluzione del fenomeno calamitoso o dell'emergenza¹². In aggiunta, anche i criteri determinati allo stesso articolo 7 del Codice di Protezione Civile non consentono di identificare chiaramente o preventivamente il livello di gravità di un evento¹³: tale classificazione avviene, dunque, inevitabilmente *ex post*, su un piano giudiziale a seguito dell'accadimento di un disastro.

Inoltre, per poter definire correttamente la colpa, a livello penale, degli operatori di Protezione Civile, interviene la nozione di pericolo (o rischio) endogeno e di pericolo esogeno: il pericolo endogeno si colloca all'interno delle attività umane che sono pericolose ma comunque lecite e, in questo caso, il rischio è generato e immesso nella società a causa della condotta dello stesso soggetto che agisce¹⁴. In questo senso, si afferma che qualora egli non fosse in grado di garantire il pieno rispetto delle misure volte a neutralizzare il rischio, ha l'obbligo giuridico di astenersi dal compiere quella particolare attività¹⁵. Invece, il rischio esogeno si caratterizza per il fatto che la fonte del pericolo persiste nella condotta del soggetto agente, essendo essa originata da forze esogene nella natura o da fatti illeciti di terzi. In quest'ottica, l'operatore di Protezione Civile è un soggetto terzo che non ha contribuito all'innescio o alla creazione del fattore di rischio, causa dell'evento emergenziale, ma è chiamato comunque dall'ordinamento a governare e a mitigare una minaccia naturale esterna già in atto o nell'imminenza del suo accadimento¹⁶. Dunque, nel caso dell'allertamento, quale funzione del Sistema Nazionale, si assiste ad una convergenza tra una posizione di garanzia e di un obbligo di fronteggiare un rischio che non è stato causato dal garante: per questa ragione, l'azione di un operatore di Protezione Civile che incorre in

¹¹ R. STUPAZZINI, *Il diritto dell'emergenza nel Codice della protezione civile: bilanci e prospettive*, in *Federalismi.it*, 29 gennaio 2025, pag. 204.

¹² C. VALBONESI, *Le posizioni d'obbligo penalmente rilevanti nel contesto della Protezione Civile*, in *Archivio Penale*, 2021, n. 1, pag. 7.

¹³ C. VALBONESI, *op. cit.* pag. 7.

¹⁴ F. GIUNTA, relazione in AA. VV., *La responsabilità del Sistema e dei diversi attori nelle prospettive di riforma legislativa. Atti dell'incontro di studio Siracusa, Istituto Superiore Internazionale di Scienze Criminali*, 29 maggio 2015, Pisa, ETS, 2016, pag. 43.

¹⁵ F. GIUNTA, *op. cit.* pag. 44-45.

¹⁶ F. GIUNTA, *op. cit.* pag. 45.

un errore predittivo non può essere equiparata con quella di un gestore privato che causa un rischio endogeno. Invece, si avvicina al caso della colpa medica, dove l'autorità sanitaria è chiamata a contrastare un rischio esogeno sorto indipendentemente dalla sua volontà¹⁷.

In questo contesto, infatti, si inserisce il problema della responsabilità dell'operatore di Protezione Civile, in quanto serve trovare uno strumento per valutarla: esso è stato individuato nella trasposizione, in ambito penale, dell'articolo 2236 del Codice Civile. L'articolo in questione concerne una regola civilistica che limita la responsabilità del prestatore di un'opera intellettuale ai soli casi di dolo o colpa grave qualora la prestazione implichi la soluzione di problemi tecnici di speciale difficoltà¹⁸. Sulla base di questo, se l'operatore commette un errore semplice, corrispondente ad una colpa lieve, allora non deve risarcire il danno; invece, se commette un errore macroscopico egli risponde per colpa grave¹⁹. Il problema è sorto in relazione al fatto che si dovrebbe applicare una regola del diritto civile in un procedimento penale: a trovare una soluzione è stata la Corte Costituzionale con la sentenza 166/1973²⁰, con la quale è stato chiarito che l'articolo 2236 del Codice Civile esprime un principio generale di razionalità e di equità giuridica che è proprio dell'intero ordinamento, ed è idoneo così ad operare anche nell'ambito penale²¹.

Dunque, il giudice penale deve basare il suo giudizio sul fatto che la colpa trova il suo fondamento in una violazione di una regola di diligenza²². Tuttavia, se la situazione concreta, in un preciso momento, presenta una estrema incertezza, oppure se il caso che si presenta è di una estrema complessità, allora pretendere l'infallibilità dell'operatore reale sarebbe considerato irrazionale e contrario al principio di personalità della responsabilità penale. Pertanto, la misura della colpa deve essere in equilibrio con la situazione nella quale

¹⁷ F. D'ALESSANDRO, relazione in AA. VV., *La responsabilità del Sistema e dei diversi attori nelle prospettive di riforma legislativa. Atti dell'incontro di studio Siracusa*, Istituto Superiore Internazionale di Scienze Criminali, 29 maggio 2015, Pisa, ETS, 2016, pag. 76.

¹⁸ F. GIUNTA, relazione in AA. VV., *La responsabilità del Sistema e dei diversi attori nelle prospettive di riforma legislativa. Atti dell'incontro di studio Siracusa*, Istituto Superiore Internazionale di Scienze Criminali, 29 maggio 2015, Pisa, ETS, 2016, pag. 73.

¹⁹ R. BLAIOTTA, relazione in AA. VV., *Protezione civile e responsabilità nella società del rischio. Chi valuta, chi decide, chi giudica. Atti dell'incontro di studio Roma*, Biblioteca Nazionale Centrale, 4 ottobre 2011, a cura di Dipartimento della Protezione Civile, della Presidenza del Consiglio dei Ministri e fondazione CIMA, Pisa, ETS, 2012, pag. 82.

²⁰ C. Cost., 5 dicembre 1973, n. 166, in www.gazzettaufficiale.it.

²¹ F. GIUNTA, relazione in AA. VV., *La responsabilità del Sistema e dei diversi attori nelle prospettive di riforma legislativa. Atti dell'incontro di studio Siracusa*, Istituto Superiore Internazionale di Scienze Criminali, 29 maggio 2015, Pisa, ETS, 2016, pag. 45.

²² P. PICCIALLI, relazione in AA. VV., *La protezione civile nella società del rischio. Procedure, garanzie, responsabilità. Atti dell'incontro di studio Milano*, Palazzo di Giustizia, 20 novembre 2013, Pisa, ETS, 2014, pag. 64. La Relatrice afferma che si utilizza il criterio dell'"agente modello", per cui si deve tenere conto di quanto è stato percepito dall'agente in concreto ma anche di quanto avrebbe dovuto essere percepito dall'agente modello.

si trova l'operatore concreto: se si è in presenza di problemi scientifici di particolare complessità, il rimprovero penale per colpa può avvenire solo se l'errore è macroscopico (e, dunque, per sola colpa grave)²³.

Tale principio trova riscontro proprio nel caso delle azioni della Protezione Civile, i cui operatori si trovano ad operare in un contesto caratterizzato da elementi unici: da un lato, egli non può astenersi dall'operare o dall'intervenire per la gestione di un rischio naturale di cui non è autore; dall'altro lato, ha l'obbligo di agire tempestivamente e con il massimo livello di perizia²⁴. Inoltre, il contesto nel quale si esplica la funzione di Protezione Civile è contraddistinto anche dal fatto che non esistono leggi scientifiche capaci di prevedere con esattezza il secondo esatto nel quale si verificherà un danno, per cui il decisore cerca di operare nel modo migliore pur basandosi su modelli puramente probabilistici²⁵.

4.2.1. (Segue) La rilevanza della mancata allerta, tardiva allerta e falsa allerta

Alla luce dei principi che regolano la responsabilità penale nell'ambito dell'attività di allertamento della Protezione Civile, assumono particolare rilievo le ipotesi di malfunzionamento che possono verificarsi nell'esercizio di questa funzione. La condotta dell'autorità competente, infatti, può acquisire importanza sia nell'ipotesi della mancata o tardiva attivazione dell'allerta, sia nel caso in cui il messaggio venga diffuso senza un effettivo pericolo (falsa allerta).

In questo contesto, nel diritto penale, per stabilire se un operatore di Protezione Civile sia responsabile di una mancata allerta, e dunque di una omissione, non è sufficiente solamente dichiarare il ruolo istituzionale che egli ricopre. Occorre, infatti, individuare la fonte concreta dell'obbligo di attivarsi e di verificare in quale momento, alla luce delle circostanze del caso, tale obbligo sussista. Tuttavia, nell'ambito delle funzioni di Protezione Civile, la situazione è più complicata rispetto al livello ordinario, in quanto i presupposti per

²³ R. BLAIOTTA, relazione in AA. VV., *Protezione civile e responsabilità nella società del rischio. Chi valuta, chi decide, chi giudica. Atti dell'incontro di studio Roma, Biblioteca Nazionale Centrale, 4 ottobre 2011*, a cura di Dipartimento della Protezione Civile, della Presidenza del Consiglio dei Ministri e fondazione CIMA, Pisa, ETS, 2012, pag. 82.

²⁴ F. GIUNTA, relazione in AA. VV., *La responsabilità del Sistema e dei diversi attori nelle prospettive di riforma legislativa. Atti dell'incontro di studio Siracusa, Istituto Superiore Internazionale di Scienze Criminali, 29 maggio 2015*, Pisa, ETS, 2016, pag. 45.

²⁵ F. SICCARDI, in AA. VV., *La protezione civile nella società del rischio. Procedure, garanzie, responsabilità. Atti dell'incontro di studio Milano, Palazzo di Giustizia, 20 novembre 2013*, Pisa, ETS, 2014, pag. 85.

l'attivazione dell'obbligo di diligenza non sono mai predeterminati in modo rigido, per cui spetta al singolo operatore saperli individuare: egli, al fine di provvedere all'attivazione del sistema di allertamento, deve saper registrare o decifrare i segnali di allarme e provvedere di conseguenza.

A questo punto, una volta individuato il segnale di allarme, l'operatore deve svolgere il giudizio di prevedibilità sull'evento in questione²⁶. Sul tema, la giurisprudenza della Corte di Cassazione, nel caso Sarno²⁷, si è posta in contrasto con precedenti valutazioni. In questo senso, in primo e in secondo grado il Sindaco, ritenuto responsabile per la mancata evacuazione della popolazione, era stato assolto sulla base del fatto che l'evento catastrofico era considerato imprevedibile ed inevitabile sulla base delle conoscenze scientifiche disponibili nel 1998²⁸. Tuttavia, la Corte di Cassazione ha ribaltato questo verdetto con l'introduzione di un principio innovativo: i giudici hanno affermato che il giudizio di prevedibilità non deve basarsi solamente su quanto accaduto in passato con riferimento ad una certa calamità, ma su quanto può avvenire in futuro, attraverso una prefigurazione di un possibile aggravamento dei fenomeni storici²⁹. L'operatore deve infatti compiere una valutazione del rischio ipotizzando la più distruttiva e catastrofica ipotesi che possa verificarsi³⁰, sulla base di quello che è il principio precauzionale del *maximin*³¹. In aggiunta, è proprio la mancanza di conoscenza scientifica del fenomeno che deve spingere l'operatore a adottare cautele ancora maggiori, in ragione del fatto che non si possono escludere le conseguenze più gravose.

Laddove questo giudizio di probabilità non viene eseguito, o viene eseguito in modo lacunoso, allora si raggiunge una situazione particolare. Si entra, infatti, nell'ambito della mancata allerta (o omessa allerta), la quale consiste nel mancato compimento, da parte delle autorità di Protezione Civile, di tutte quelle attività di prevenzione e di monitoraggio, a cui conseguono gli scenari probabilistici e la diffusione dei segnali di allarme alla popolazione. Sul piano normativo, la mancata allerta si colloca, non solamente in un comportamento

²⁶ F. SANTARELLI, *Prevedibilità dell'evento rispetto ad una calamità naturale*, in *Archivio Penale*, 2024, n. 1.

²⁷ C. Cass. Pen., 10 marzo 2010, n. 16761, in www.ambienteditratto.it.

²⁸ Sul punto, D. AMATO, *Attività di protezione civile e responsabilità penale: criticità attuali e prospettive di riforma*, in *Discrimen*, 30 settembre 2018, pag. 402 ss.

²⁹ D. AMATO, *op. cit.* pag. 402.

³⁰ M. ALTAMURA, D. AMATO, L. FERRARIS, *Casi e questioni in tema di protezione civile*, 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, ETS, 2019, pag. 61.

³¹ È il principio secondo il quale ogni scelta deve essere valutata sulla base della prefigurazione dello scenario di rischio peggiore.

inerte, ma nell'alveo della responsabilità omissiva disciplinata dall'articolo 40, comma 2, del Codice penale³². Il meccanismo in questione si innesca proprio perché l'ordinamento attribuisce a determinati soggetti pubblici, come il Sindaco³³, una precisa posizione di garanzia che è volta a preservare la tutela della vita e della salute dei cittadini: essa si giustifica per il fatto che il Sindaco è l'autorità che più è vicina ai cittadini; dunque, la legge e il Codice di Protezione Civile gli attribuiscono una responsabilità primaria nella gestione delle emergenze all'interno del territorio comunale.

Una particolarità emerge quando l'emergenza che deve essere fronteggiata all'interno di un Comune si complica, arrivando a richiedere un intervento a livello regionale o nazionale: nel caso di specie, la giurisprudenza ha dovuto indagare sulla questione della responsabilità del Sindaco che richiede l'aiuto di altre autorità per comprendere se anch'egli deve essere considerato responsabile o meno, affianco a chi interviene in suo soccorso. Una risposta è stata data dalla Corte di Cassazione nel "Caso Stava" del 1990³⁴, laddove si è sancito per la prima volta il principio di continuità delle posizioni di garanzia. Secondo questo principio, infatti, in presenza di un rischio o di una emergenza in atto, un garante non può liberarsi dei suoi obblighi semplicemente perché sta subentrando al suo posto un altro titolare di una posizione di garanzia. Successivamente nel processo per il disastro di Sarno, la difesa del Sindaco sosteneva che, a causa della gravità eccezionale della frana in corso, la competenza fosse ormai passata al Prefetto, e che quindi egli non fosse più da considerarsi responsabile; tuttavia, la Cassazione ha smontato tale tesi facendo rimando alla sentenza del 1990³⁵: la Corte ha affermato che le competenze del Sindaco e del Prefetto fossero da

³² P.A. SIRENA, relazione in AA. VV., *La protezione civile nella società del rischio. La responsabilità del Sistema e dei diversi attori nelle prospettive di riforma legislativa. Atti dell'incontro di Siracusa, Istituto Superiore Internazionale di Scienze Criminali, 29 maggio 2015*, Pisa, ETS, 2016, pag. 23. Si richiama l'articolo 40 del Codice Penale dove si afferma che "nessuno può essere punito per un fatto preveduto dalla legge come reato, se l'evento dannoso o pericoloso, da cui dipende la esistenza del reato, non è conseguenza della sua azione od omissione. Non impedire un evento, che si ha l'obbligo di impedire, equivale a cagionarlo".

³³ Nel caso Sarno, ad esempio, la mancata allerta si è concretizzata nel fatto che il Sindaco, pur davanti ad un rischio qualificato come alto, ha omesso di dare tempestivamente allarme alla popolazione, non ha convocato il comitato locale di protezione civile e ha omesso di disporre l'evacuazione delle persone residenti nelle zone a rischio. Si veda, P. MALTESE, *La responsabilità dei tecnici nella gestione dei rischi naturali*, in *Il diritto dell'economia*, 2022, n. 3, pag. 445-474.

³⁴ C. Cass., IV sezione penale, 6 dicembre 1990, n. 4793, in www.giurisprudenzapenale.com, richiamata da A. GARGANI, *La responsabilità omissiva dei titolari di funzioni di protezione civile tra passato e futuro*, 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, ETS, 2019, pag. 118.

³⁵ C. Cass. Pen., 10 marzo 2010, n. 16761, in www.ambientedititto.it. Sul punto, si veda P. MALTESE, *La responsabilità dei tecnici nella gestione dei rischi naturali*, in *Il diritto dell'economia*, 2022, n. 3., pag. 457; M. ALTAMURA, D. AMATO, L. FERRARIS, *Casi e questioni in tema di protezione civile*, in AA. VV., *La protezione*

considerarsi come concorrenti e non come escludenti e, inoltre, ha richiamato il principio di continuità delle posizioni di garanzia.

Infatti, quando si registra un segnale di pericolo, è obbligo attivarsi e l'omissione di questa condotta informativa viola un preciso dovere di protezione. Nella Protezione Civile, tuttavia, individuare con precisione chi sia il titolare di questa posizione di garanzia in un dato momento è un'operazione difficoltosa, per il fatto che il sistema italiano è costituito sulla base di un modello multilivello e policentrico: in questo senso, le competenze non sono fisse ma si spostano in base all'intensità e all'estensione del pericolo³⁶. Questa struttura è vantaggiosa perché consente di gestire l'emergenza sul campo in modo efficiente, ma presenta comunque un difetto, dal momento che si mette in crisi il principio penale della tassatività e della determinatezza³⁷.

In questa prospettiva, l'invio del messaggio di allertamento consiste in una condotta che serve ad innescare il comportamento autoprotettivo, nonché salvifico, dei cittadini: essi, infatti, se avvertiti possono azionarsi per proteggere la vita o i beni. Di conseguenza, con la mancata allerta si interrompe questa catena informativa che comporta l'impedimento per i cittadini di attivare le suddette condotte di autoprotezione.

Dunque, il giudice, per poter accertare o meno una responsabilità, è chiamato a compiere un giudizio con caratteristiche particolari: egli, infatti, deve considerare l'allerta omessa come se fosse stata inviata correttamente; solo a questo punto, se l'esito sarebbe differente se il previo allertamento fosse giunto alla popolazione³⁸. Questa concezione emerge, in particolar modo, dalla sentenza Franzese³⁹ dove si afferma che per condannare

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, ETS, 2019, pag. 61.

³⁶ P. MALTESE, *La responsabilità dei tecnici nella gestione dei rischi naturali*, in *Il diritto dell'economia*, 2022, n. 3, pag. 451.

³⁷ P. MALTESE, *op. cit.* pag. 451.

³⁸ M. MINECCIA, relazione in AA. VV., *Protezione civile e responsabilità nella società del rischio. Chi valuta, chi decide, chi giudica. Atti dell'incontro di studio Roma, Biblioteca Nazionale Centrale, 4 ottobre 2011*, a cura di Dipartimento della Protezione Civile, della Presidenza del Consiglio dei Ministri e Fondazione CIMA, Pisa, ETS, 2012, pag. 53. Si fa riferimento a tale giudizio come un "giudizio controfattuale".

³⁹ C. Cass. Penale, Sezioni Unite, 11 settembre 2002, n. 30328, in www.sistemapenale.it. La sentenza in questione è una storica pronuncia che concerne il problema del nesso di causalità nei reati colposi omissivi impropri. Nel caso di specie, si fa riferimento all'ambito della responsabilità medica, laddove si è affermato che il legame tra l'omissione del medico e l'evento dannoso non può fondarsi su una mera probabilità statistica ma si richiede, invece, un giudizio attinente ad una alta probabilità logica. Queste affermazioni possono essere trasposte anche in altri ambiti, come quello concernente la responsabilità dell'operatore di Protezione Civile a seguito di mancato allertamento alla popolazione. Sul punto, si veda anche M. MINECCIA, relazione in AA. VV., *Protezione civile e responsabilità nella società del rischio. Chi valuta, chi decide, chi giudica. Atti dell'incontro*

l'operatore è necessaria la prova, oltre ogni ragionevole dubbio, che se l'allerta fosse stata diramata, le vittime si sarebbero salvate con un alto grado di probabilità logica⁴⁰: in ambito di Protezione Civile, infatti, serve dimostrare in concreto, ad esempio, che vi erano i mezzi necessari di evacuazione e vi era il tempo fisico per mettersi in salvo. Invero, spesso i giudici condannano il garante sul presupposto che la mancata allerta abbia diminuito le possibilità di salvezza o di tutela dell'incolumità fisica e dei beni delle vittime, senza accertare con rigore se l'evento fosse davvero evitabile in concreto o meno⁴¹.

4.2.2. (Segue) La rilevanza dell'allerta tardiva

Nell'attività di Protezione Civile, la responsabilità penale non serve solo quando l'autorità rimane inerte davanti ad un rischio in atto, ossia nel caso della mancata allerta, ma anche quando l'avviso o l'allerta vengono diramati: in questo senso, si fa riferimento alla situazione nella quale tale comunicazione avviene in un momento in cui il tempo utile alla popolazione per attivarsi con le misure di autoprotezione è ormai insufficiente o del tutto esaurito⁴². In quest'ottica, si verifica quando la catena di monitoraggio dell'evento o di trasmissione dei dati si attiva con tempistiche inadeguate, compromettendo l'efficacia delle misure di soccorso, ad esempio nel caso del mancato ordine di evacuazione, o di autoprotezione della popolazione.

La tempestività dell'intervento è un fattore che si è sviluppato per la prima volta a partire dal terremoto dell'Irpinia nel 1980, durante il quale si è collegato la variabile temporale è stata proporzionalmente collegata al numero delle vittime. In questo contesto, infatti, la mancanza di una pianificazione preventiva e di un raccordo tra le informazioni scientifiche disponibili e i soccorsi ha determinato un grave ritardo nella mobilitazione e

di studio Roma, Biblioteca Nazionale Centrale, 4 ottobre 2011, a cura di Dipartimento della Protezione Civile, della Presidenza del Consiglio dei Ministri e Fondazione CIMA, Pisa, ETS, 2012, pag. 56.

⁴⁰ M. MINECCIA, relazione in AA. VV., *Protezione civile e responsabilità nella società del rischio. Chi valuta, chi decide, chi giudica. Atti dell'incontro di studio Roma, Biblioteca Nazionale Centrale, 4 ottobre 2011, a cura di Dipartimento della Protezione Civile, della Presidenza del Consiglio dei Ministri e Fondazione CIMA, Pisa, ETS, 2012, pag. 54.*

⁴¹ M. MINECCIA, *op. cit.* pag. 55.

⁴² 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, ETS, 2019, pag. 20.*

nella risposta operativa⁴³. Da ciò consegue che la semplice attivazione dei soccorsi, post calamità, risulti insufficiente se non è supportata da un sistema di previsione e di allertamento rapido.

Parallelamente, l'ipotesi della tardiva allerta può anche verificarsi a monte della catena decisionale, ossia nella fase di trasmissione dei dati di monitoraggio: è il caso della frana di Pollein⁴⁴ dove, ad esempio, è stata contestata la responsabilità penale ad un operatore geologo per aver ritardato o omesso di comunicare tempestivamente agli altri funzionari i segnali di allarme registrati dai sensori⁴⁵. Dunque, questa interruzione del flusso informativo ha impedito alle autorità politiche competenti di prendere tempestivamente in carico la situazione e disporre lo sgombero dell'area a rischio.

Tuttavia, determinare *ex post* se una allerta sia stata tardiva o meno è uno dei compiti più difficili da svolgere. Infatti, l'operatore di Protezione Civile, nel momento in cui deve decidere, si muove in un contesto caotico e sotto stress temporale, sempre in una situazione di incertezza scientifica. Per questo motivo, se *ex post*, a seguito della ricostruzione materiale della sequenza degli eventi, il momento esatto in cui l'emergenza è diventata catastrofica appare chiaro o lineare, nel momento della decisione tale scelta non poteva essere eseguita con certezza scientifica⁴⁶. In tale prospettiva, l'operatore di Protezione Civile si trova a operare in una sorta di paradosso: se lancia l'allarme troppo presto, basandosi su dati ancora molto incerti, allora rischia che gli venga contestato un falso allarme, dal quale si può innescare un fenomeno di mancata fiducia della popolazione del sistema di allertamento. Invece, se aspetta troppo tempo per raccogliere dati meteorologici o scientifici più precisi, e opera per ridurre i falsi allarmi, allora rischia la tardiva allerta (o la mancata allerta) nel caso in cui l'evento si trasformi in una catastrofe.

⁴³ R. GIAROLA, *op. cit.* pag. 19.

⁴⁴ La frana di Pollein è un evento catastrofico legato ad una alluvione che, tra il 14 e il 16 ottobre 2000, ha colpito la Valle d'Aosta. Ciò ha causato una grossa frana che si è staccata a monte dell'Alpe Morion ed è caduta nel letto del torrente Comboé, mescolandosi all'acqua e trasformandosi in una tragedia, dal momento che intere frazioni, come il Pollein, sono state travolte e sommerse da metri di detriti.

⁴⁵ M. ALTAMURA, D. AMATO, L. FERRARIS FONDAZIONE CIMA, *Casi e questioni in tema di protezione civile*, in *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, ETS, 2019, pag. 54 ss.

⁴⁶ I. GIULIVO, *L'attività del sistema di protezione civile per il monitoraggio dei rischi e per la gestione delle emergenze*, 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, ETS, 2019, pag. 135.

Di conseguenza, pretendere che l'operatore individui sempre il secondo esatto in cui avvisare la popolazione, senza tollerare alcun margine di errore, significa esigere uno standard di comportamento irrealizzabile, nonché incompatibile con il principio di colpevolezza⁴⁷.

Un esempio di tardiva allerta è dato dall'alluvione di Vibo Valentia avvenuta nel 2006⁴⁸, che ha provocato alcune vittime. Nel caso di specie, i modelli di previsione che erano stati emanati indicavano precipitazioni ordinarie; tuttavia, durante la mattinata, i dati indicavano un miglioramento del temporale per poi, improvvisamente, aggravarsi fino a causare la catastrofe. Successivamente all'emergenza, la Procura accusò l'operatore che aveva svolto le previsioni meteorologiche di non aver emanato tempestivamente un'allerta sull'aggravamento delle condizioni meteo. Il giudice, però, ha provveduto all'assoluzione del soggetto in questione, stabilendo che l'evento non era concretamente prevedibile *ex ante* con le tecnologie che erano disponibili all'epoca⁴⁹. Questo caso conferma che la tardività dell'allerta non può essere punita se il fenomeno naturale ha uno sviluppo talmente repentino e caotico da rendere impossibile un preavviso utile.

Il problema della tardività dell'allertamento assume un rilievo particolare nell'ambito dei moderni sistemi di allerta, come per i sistemi di Early Warning. In questo senso, soprattutto nelle emergenze sismiche, se un sensore registra un terremoto già avviato e invia un segnale in modalità automatica per avvertire la popolazione del rischio imminente, l'allerta è necessario che venga attuata in pochissimi secondi. Infatti, se il messaggio arriva con un ritardo anche di pochi minuti e un cittadino, nell'atto di mettersi in salvo, subisce danni causati dal sisma, sorge una questione di responsabilità⁵⁰.

Nell'ordinamento italiano, la traduzione di queste tecnologie è data dallo strumento di IT-alert, ossia il sistema nazionale di allerta pubblico e automatico che invia i messaggi

⁴⁷ S. DOVERE, relazione 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, ETS, 2019, pag. 200.

⁴⁸ L'alluvione che ha colpito Vibo Valentia è avvenuta il 3 luglio 2006 a causa di una pioggia eccezionale di oltre 200 mm che, in poche ore, ha colpito la città e le frazioni marine limitrofe.

⁴⁹ F. D'ALESSANDRO, *La comunicazione dei rischi e le responsabilità penali*, 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, ETS, 2019, pag. 109.

⁵⁰ C. VALBONESI, *Le posizioni d'obbligo penalmente rilevanti nel contesto della Protezione Civile*, in *Archivio Penale*, 2021, n. 1, pag. 14. Sul punto si veda anche A. Amato, *La difesa dei terremoti in Italia dopo le tragedie dell'Aquila e di Amatrice*, in *Criminalia*, 2016, pag. 104 ss.

di allertamento sui telefoni cellulari utilizzando una tecnologia Cell Broadcast. Esso non è un generico strumento di comunicazione, ma è un sistema che si attiva automaticamente al superamento di precise soglie di rischio individuate *ex ante*⁵¹. In questo ambito, dunque, sorge il problema, per arrivare a stabilire una responsabilità, di chi deve stabilire queste soglie. L'individuazione della soglia di allerta, infatti, è una valutazione che non può essere delegata agli scienziati o ai tecnici, ma deve essere individuata dai vertici del Dipartimento della Protezione Civile, i quali devono stabilire quale è il livello accettabile di rischio.

4.2.3. (Segue) *La rilevanza della falsa allerta*

Nel contesto della Protezione Civile, accanto alla mancata allerta e alla tardiva allerta, vi è anche il fenomeno della falsa allerta, ossia della sovrastima di un rischio che viene comunicato alla popolazione ma che poi non si verifica. In quest'ottica, se non si verifica alcuna catastrofe con vittime o danni evidenti, l'opinione pubblica tende rapidamente a dimenticare l'errore di valutazione del previsore. Tuttavia, sul piano dell'efficienza del sistema, una proliferazione eccessiva delle false allerte può comunque produrre effetti distorsivi o gravi⁵². Questo problema prende avvio dalla nascita del fenomeno della Protezione Civile difensiva, ossia di un comportamento reattivo della stessa che presenta delle similitudini con la medicina difensiva: sulla base di questo, gli operatori di Protezione Civile, temendo un'accusa o un controllo giudiziario severo, possono iniziare a calibrare le loro azioni non tanto sul reale livello di pericolo o emergenza, quanto, invece, sulla riduzione del proprio rischio penale⁵³. Infatti, l'operatore in questione, ipotizzando una condanna conseguente ad una eventuale omessa allerta, è spinto a adottare un comportamento che è estremamente precauzionale: si arriva ad una situazione nella quale egli preferisce accettare l'errore di emettere una falsa allerta piuttosto che rischiare una sola

⁵¹ C. VALBONESI, *op. cit.* pag. 15.

⁵² F. D'ALESSANDRO, *La comunicazione dei rischi e le responsabilità penali*, 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, ETS, 2019, pag. 106.

⁵³ F. D'ALESSANDRO, *La comunicazione dei rischi e le responsabilità penali*, 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, ETS, 2019, pag. 56.

allerta mancata⁵⁴. Di conseguenza, nel corso degli ultimi anni le false allerte sono aumentate in modo esponenziale e, in alcune Regioni, il numero è raddoppiato rispetto a periodo precedenti⁵⁵.

Tuttavia, l'emissione eccessiva o ridondante di messaggi di allertamento non è affatto una operazione priva di danni, dal momento che essa produce due conseguenze importanti: da un lato, produce una perdita di credibilità nel sistema di allertamento; dall'altro lato, invece, comporta un aumento dei costi per la collettività⁵⁶. Relativamente al primo elemento, si afferma che se la popolazione riceve costantemente messaggi di allerta di livello più grave (come, ad esempio, le allerte rosse) a cui non consegue l'emergenza prevista, allora si produce il fenomeno secondo il quale i cittadini smettono di adottare le misure di autoprotezione che sono necessitate al fine di trarsi in salvo. Quindi, un aumento della precauzione da parte degli operatori di Protezione Civile potrebbe comportare una perdita della credibilità dello stesso sistema di allertamento.

Inoltre, questo approccio alla comunicazione del rischio può comportare costi elevati per la comunità, dal momento che, se si applicasse in modo rigido o letterale il principio derivante dalla Sentenza Sarno (secondo cui, in presenza di un rischio anche minimo o non escludibile, bisogna sempre prefigurarsi gli scenari peggiori possibili e allertare la popolazione di conseguenza). Questo significherebbe concretamente costringere diversi territori alla chiusura di attività private o commerciali, provocando costi economici e turistici in diverse Regioni.

In definitiva, nel peculiare contesto dell'attività di allertamento e di gestione delle emergenze, la responsabilità della Pubblica Amministrazione opera in una duplice direttrice: da un lato, si colloca la responsabilità derivante dall'omesso o dal tardivo allertamento, che comporta rischi contro la lesione dei beni primari o contro la vita e la salute della popolazione. Dall'altro lato, invece, assume crescente rilevanza il fenomeno della falsa allerta, ossia dell'eccesso di precauzione, che comporta l'adozione di misure precauzionali

⁵⁴ D. AMATO, *Attività di protezione civile e responsabilità penale: criticità attuali e prospettive di riforma*, in *Discrimen*, 30 settembre 2018, pag. 395.

⁵⁵ Si fa riferimento a uno studio condotto dal professore Luca Ferraris condotto tra il 2008 e il 2014. Rispetto al 2008, infatti, in molte Regioni le false allerte sono aumentate o raddoppiate. Sul punto si veda anche M. ALTAMURA, relazione in *La protezione civile nella società del rischio. La responsabilità penale nell'ambito dell'attività di protezione civile. Atti dell'incontro di studio organizzato in collaborazione con il Consiglio Superiore della Magistratura, Roma, Sala Conferenze del Palazzo dei Marescialli*, 14 luglio 2016, pag. 45.

⁵⁶ D. AMATO, *Attività di protezione civile e responsabilità penale: criticità attuali e prospettive di riforma*, in *Discrimen*, 30 settembre 2018, pag. 395.

non supportate da adeguati dati scientifici, le quali possono incidere sulla buona riuscita del sistema di allertamento.

4.3. Cenni alla responsabilità civile nell'esercizio delle funzioni di Protezione Civile

L'ambito della responsabilità derivante dai doveri di Protezione Civile e dall'attività di allertamento non esaurisce la sua disciplina solamente nel versante penale, ma concerne direttamente anche la problematica della responsabilità civile e patrimoniale della Pubblica Amministrazione. Sotto il profilo civile, la giurisprudenza⁵⁷ riconduce tale responsabilità prevalentemente nell'ambito della responsabilità extracontrattuale, ai sensi dell'articolo 2043 del Codice Civile⁵⁸. Questo regime impone un onere probatorio gravoso in capo al danneggiato, dal momento che egli è tenuto a dimostrare non solo l'illegittimità della condotta o l'omissione della Pubblica Amministrazione, ma anche il nesso di causalità tra il comportamento materiale e il pregiudizio subito.

Storicamente, la configurabilità della responsabilità civile nelle ipotesi in cui l'azione amministrativa implicava l'esercizio di poteri autoritativi era fortemente limitata o, addirittura, esclusa, dal momento che si riteneva che l'omessa o inadeguata cura degli interessi pubblici non fosse sindacabile sotto il profilo risarcitorio. La svolta fondamentale è rappresentata dalla storica sentenza n. 500/1999, la quale ha aperto la strada alla risarcibilità del danno da lesione degli interessi legittimi, superando dunque questo antico dogma della non risarcibilità e ammettendo la piena tutela risarcitoria dei beni della vita⁵⁹. A partire da questo momento, infatti, l'equiparazione tra ente pubblico e soggetti privati ha consentito di porre le basi per la configurazione di una responsabilità civile strutturata anche intorno ai compiti di Protezione Civile.

Alla base della responsabilità civile delle Pubbliche Amministrazioni che sono coinvolte nell'esercizio delle funzioni di Protezione Civile, vi è l'articolo 28 della Costituzione, che stabilisce la responsabilità dei dipendenti pubblici in relazione agli atti che

⁵⁷ TAR Puglia, 17 maggio 2001, n. 1761. Richiamato da F. Liguori, *Caratteri della funzione amministrativa e norme sulla responsabilità*, in *Annuario AIPDA*, 2005, Milano, Giuffrè, 2006.

⁵⁸ L'articolo 2043 del Codice Civile afferma che "qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno".

⁵⁹ A. 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*, Torino, Giappichelli, 2023, pag. 260-261. La sentenza richiamata è la sentenza della C. Cass., 22 luglio 1999, n. 500.

sono compiuti in violazione dei diritti, estendendola anche allo Stato e agli enti pubblici. Tale disposizione assume particolare rilievo nell'ambito della Protezione Civile, dal momento che è caratterizzata dall'intervento di una pluralità di soggetti pubblici e dalla possibile sovrapposizione delle rispettive competenze. Storicamente, dottrina e giurisprudenza si sono interrogate sulla natura della responsabilità di questi ultimi⁶⁰, chiedendosi se si tratta di una responsabilità indiretta dell'ente per fatto altrui o di una responsabilità diretta per fatto proprio. La svolta fondamentale è arrivata con la sentenza n. 13246/2019⁶¹, con la quale la Corte ha superato la rigida contrapposizione tra queste due tesi contrarie, affermando che la responsabilità civile della Pubblica Amministrazione ha una natura poliforme che si adatta al tipo di attività concreta che viene posta in essere. In questo senso, si ha responsabilità diretta quando l'attività del dipendente è espressione di poteri autoritativi e, in questo caso, la condotta del funzionario equivale a quella dell'ente, dal momento che si risponde ex articolo 2043 del Codice Civile. Invece, per responsabilità indiretta, o per fatto altrui, si intende ciò che consegue ad un'attività di carattere meramente materiale svolta dal dipendente, la quale è priva di valenza autoritativa.

Tale distinzione assume particolare rilievo nell'attività di Protezione Civile, poiché l'intervento dei diversi soggetti può tradursi tanto nell'esercizio di poteri autoritativi, quanto nello svolgimento di attività meramente materiali. Diviene pertanto necessario individuare, di volta in volta nel caso concreto, se la condotta da cui deriva il danno costituisca espressione dell'attività di amministrativa dell'ente o del comportamento materiale del singolo operatore.

In questo contesto, è stata evidenziata la necessità di operare una cruciale distinzione concettuale tra le diverse ipotesi in cui l'amministrazione è chiamata a rispondere in occasione di eventi calamitosi: occorre, infatti, distinguere tra la calamità naturale come mera occasione di responsabilità e la responsabilità derivante da attività di Protezione Civile. La prima si configura quando il danno si produce in concomitanza di un evento naturale, ma la responsabilità dell'ente prescinde totalmente dalle norme sulla Protezione Civile. In queste fattispecie, l'obbligo risarcitorio si fonda sulla posizione del proprietario dei beni

⁶⁰ L. MARTINELLI, F. MUNEROL, M. ANDREAGGI, G. BRIANO, M. ALTAMURA, *La responsabilità diretta dello stato e degli enti pubblici per il fatto illecito del sindaco compiuto nell'esercizio delle funzioni di protezione civile: azione di regresso tra amministrazioni corresponsabili e quantificazione del danno*, in *Federalismi.it*, 6 maggio 2026, pag. 86.

⁶¹ C. Cass., 16 maggio 2019, n. 13246, in E. Romani, *La responsabilità civile della p.a. per il fatto penalmente illecito commesso da un proprio dipendente alla luce delle Sezioni Unite 13246/2019*, in *Federalismi.it*, 19 febbraio 2020.

pubblici e viene regolato dai regimi di responsabilità oggettiva o aggravata⁶². Invece, la seconda situazione si realizza quando il danno non deriva dalla custodia fisica di un bene, ma è determinato specificatamente dalla mancata previsione dell'evento; oppure, nel caso dell'assenza o della grave inadeguatezza dei soccorsi. In questi casi, la condotta si sostanzia nella violazione dei doveri generali di prevenzione imposti dalla normativa di Protezione Civile, trovando la sua disciplina nello schema della colpa extracontrattuale ex art. 2043 del Codice Civile⁶³. In questo contesto, il Tribunale civile di Genova ha condannato il Comune a risarcire i danni patiti dai familiari di una vittima travolta da un torrente in piena mentre camminava sulla pubblica via: il giudice non ha fondato la condanna sulla responsabilità del custode ex art. 2051 del Codice Civile, ma ha riconosciuto la responsabilità extracontrattuale diretta dell'ente ex art. 2043 del Codice Civile per l'omessa diramazione dell'allerta meteo da parte del Sindaco, nelle vesti di autorità territoriale di Protezione Civile⁶⁴.

Un caso emblematico che illustra la portata di questa distinzione è rappresentato dalle vicende giudiziarie che sono legate all'alluvione che ha colpito la città di Genova nel novembre 2011.

Il dibattito sulla responsabilità civile della Pubblica Amministrazione, concernente la materia di Protezione Civile, ha subito uno sviluppo importante con l'ordinanza n. 35020 del 2022 emessa dalla Corte di Cassazione in relazione alla tragedia che ha colpito Sarno nel 1998⁶⁵. Infatti, fino a questa pronuncia, si tendeva a considerare l'inerzia o il silenzio delle autorità davanti ad una emergenza come un mero comportamento materiale del singolo dipendente (nel caso di specie, del Sindaco che non aveva emanato l'ordine di evacuazione). La Cassazione ha invece chiarito un principio fondamentale, ossia che l'omessa adozione di un provvedimento amministrativo d'urgenza non è un semplice comportamento della persona fisica competente ma è una vera e propria azione amministrativa illegittima dell'ente

⁶² A. 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*, Torino, Giappichelli, 2023, pag. 272-273. L'Autore fa riferimento ai casi degli artt. 2051 del Codice Civile (danno da cose in custodia, come nel caso degli straripamenti fluviali dovuti a omessa manutenzione degli argini); art. 2053 del Codice Civile (rovina di edifici, in caso di crolli di strutture pubbliche); o all'art. 2050 del Codice Civile (esercizio di attività pericolose).

⁶³ A. PAIRE, *op. cit.* pag. 274.

⁶⁴ A. 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*, Torino, Giappichelli, 2023, pag. 274-275. La sentenza richiamata è la decisione del Trib. Civ. Genova, Sez. II, 8 agosto 2017, in *Danno e resp.*, 2019, 1, 136.

⁶⁵ L. MARTINELLI, F. MUNEROL, M. ANDREAGGI, G. BRIANO, M. ALTAMURA, *La responsabilità diretta dello stato e degli enti pubblici per il fatto illecito del sindaco compiuto nell'esercizio delle funzioni di protezione civile: azione di regresso tra amministrazioni corresponsabili e quantificazione del danno*, in *Federalismi.it*, 6 maggio 2026, pag. 86.

pubblico⁶⁶. L'ente competente, dunque, risponde direttamente dei danni causati da questa omissione.

L'impianto in questione supera definitivamente le vecchie tesi dottrinali che cercavano di distinguere tra le condotte attive e le condotte omissive, che concernono dunque la responsabilità diretta e quella indiretta. Ciò comporta che la Pubblica Amministrazione può essere chiamata a risarcire il danno a titolo di colpa lieve ex articolo 2043 del Codice Civile, ampliando notevolmente le tutele per i cittadini danneggiati. In questo contesto, il dipendente, ad esempio il Sindaco o il tecnico, risponde civilmente verso lo Stato solo nel caso di dolo o colpa grave; invece, applicando il criterio dell'articolo 2043 del Codice Civile, l'amministrazione può essere chiamata a risarcire i cittadini anche per colpa lieve.

In aggiunta, un elemento fondamentale che distingue la responsabilità civile della Pubblica Amministrazione da quella penale risiede nelle regole di accertamento del nesso causale: in questo senso, in sede penale è stabilito che, già a partire dalla sentenza Franzese, il nesso causale tra l'omesso allertamento e il decesso dei cittadini deve essere accertato "oltre ogni ragionevole dubbio", per cui si richiede un'"elevata credibilità razionale" o probabilità logica⁶⁷. Invece, in sede civile, l'accertamento del nesso causale è governato dal principio del "più probabile che non", il quale è uno standard probatorio decisamente più flessibile. In questo senso, per ottenere un risarcimento del danno, è sufficiente dimostrare che, se l'allerta o l'evacuazione fossero state tempestive, i cittadini si sarebbero salvati con una probabilità che può essere inferiore al principio dell'"ogni ragionevole dubbio"⁶⁸, ma che comunque prevede uno standard probabilistico superiore al 50%.

Un altro elemento concerne la modalità con cui viene ripartito il risarcimento a seguito di un danno. In quest'ottica, alla luce della natura multilivello della Protezione Civile, se un malfunzionamento nel sistema di allertamento provoca un danno, sorge il problema di capire quali amministrazioni possano essere chiamate a rispondere del danno e secondo quali criteri il relativo risarcimento debba essere ripartito. Nel 2024, la Corte

⁶⁶ L. MARTINELLI, F. MUNEROL, M. ANDREAGGI, G. BRIANO, M. ALTAMURA, *op. cit.* pag. 93.

⁶⁷ M. MINECCIA, relazione in *Protezione civile e responsabilità nella società del rischio. Chi valuta, chi decide, chi giudica. Atti dell'incontro di studio Roma, Biblioteca Nazionale Centrale, 4 ottobre 2011, a cura di Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri e Fondazione CIMA*, Pisa, ETS, 2012, pag. 55. Sul punto, si veda anche P.A. SIRENA, relazione in *AA. VV., La protezione civile nella società del rischio. La responsabilità del sistema e dei diversi attori nelle prospettive di riforma legislativa. Atti dell'incontro di studio Siracusa, Istituto Superiore Internazionale di Scienze Criminali, 29 maggio 2015*, Pisa, ETS, 2016, pag. 24-25. L'Autore afferma che ciò significa che l'ipotesi scientifica deve trovare un elevato grado di conferma nel processo e che le spiegazioni causali alternative devono essere ragionevolmente escluse.

⁶⁸ P. MALTESE, *La responsabilità dei tecnici nella gestione dei rischi naturali*, in *Il diritto dell'economia*, 2022, n. 3, pag. 471. L'autore richiama la sentenza della Corte di Cassazioni 11 gennaio 2008, n. 581, in www.giuristiambientali.it. In tale contesto, è stato utilizzato il criterio del "più probabile che non".

d'Appello di Salerno si è trovata ad affrontare le richieste risarcitorie provenienti dal disastro di Sarno: i giudici hanno condannato congiuntamente il Comune di Sarno, la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero dell'interno, ripartendo il risarcimento per i tre soggetti in quote paritarie di un terzo ciascuno⁶⁹. La Corte, in questo caso, ha applicato la presunzione di uguaglianza rilevando che la complessità e la sovrapposizione normativa non permettevano con certezza di graduare le singole colpe⁷⁰. Questo riparto si fonda su quella che è la natura policentrica del Servizio Nazionale di Protezione Civile, nonché sulla responsabilità civile diretta ex articolo 2043 del Codice Civile.

A questo punto, una volta che lo Stato o il Comune hanno risarcito i cittadini, la legge impone alla Pubblica Amministrazione di rivalersi sul dipendente pubblico responsabile del danno verificatosi, avviando un giudizio per danno erariale indiretto davanti alla Corte dei Conti⁷¹. Il problema, in questo caso, è che la stessa vicenda di Sarno ha fatto emergere una contraddizione tra il giudice civile e la Corte dei Conti: il primo ha stabilito che le leggi sulla Protezione Civile dell'epoca erano confuse e piene di sovrapposizioni di competenze, tali da rendere impossibile dare tutta la colpa al Sindaco; per questo motivo, infatti, il risarcimento è stato suddiviso in tre quote pari a un terzo ciascuna. Invece, la Corte dei Conti ha deciso l'esatto contrario, affermando che le norme erano invece chiarissime e prive di incertezza, portando i giudici ad affermare la responsabilità esclusiva del Sindaco sotto il profilo erariale.

Dunque, anche sul piano della responsabilità civile emerge la complessità che caratterizza l'esercizio delle funzioni di Protezione Civile. La natura multilivello e policentrica del relativo sistema comporta, infatti, la possibile sovrapposizione delle competenze e delle posizioni dei diversi soggetti coinvolti, rendendo particolarmente complessa l'individuazione dell'amministrazione concretamente responsabile per il danno.

In definitiva, le ipotesi di responsabilità civile riconducibili ai compiti di Protezione Civile mettono in luce la sussistenza di problemi legati all'accertamento del nesso causale e dell'elemento soggettivo, dal momento che essi finiscono per intrecciarsi: infatti, l'imprevedibilità o l'intensità di un evento naturale opera simultaneamente su due fronti, ossia può indurre la necessità di individuare infinite condotte ipotetiche che avrebbero potuto

⁶⁹ L. MARTINELLI, F. MUNEROL, M. ANDREAGGI, G. BRIANO, M. ALTAMURA, *La responsabilità diretta dello stato e degli enti pubblici per il fatto illecito del sindaco compiuto nell'esercizio delle funzioni di protezione civile: azione di regresso tra amministrazioni corresponsabili e quantificazione del danno*, in *Federalismi.it*, 6 maggio 2026, pag. 95.

⁷⁰ L. MARTINELLI, F. MUNEROL, M. ANDREAGGI, G. BRIANO, M. ALTAMURA, *op. cit.* pag. 95.

⁷¹ P. MALTESE, *La responsabilità dei tecnici nella gestione dei rischi naturali*, in *Il diritto dell'economia*, 2022, n. 3, pag. 464.

ottenere una conseguenza diversa derivante dalla calamità (sul piano causale); ma, anche, sul piano della colpa, può incidere direttamente sull'esigibilità della condotta doverosa, in quanto si deve valutare se fosse pretendibile un comportamento diverso da parte dell'operatore concreto, che agisce in condizioni di stress temporale e di incertezza scientifica⁷².

4.4. Cenni alla responsabilità amministrativa connessa all'uso degli algoritmi

Le nuove tecnologie hanno avuto un impatto fondamentale nell'ambito del procedimento amministrativo, arrivando a creare una vera e propria "amministrazione algoritmica" nella quale l'algoritmo non svolge più solamente un ruolo servente o di pura trascrizione⁷³. Invece, esso viene impiegato per determinare il contenuto stesso della decisione provvedimentale. Si assiste, infatti, alla nascita dell'atto ad elaborazione elettronica, nel quale l'*iter* logico che conduce alla redazione dell'atto finale, nonché la sua motivazione, sono delegati interamente ad una macchina, sfidando così i tradizionali dogmi della teoria generale dell'atto pubblico⁷⁴.

L'evoluzione tecnologica e digitale che ha interessato il Servizio Nazionale di Protezione Civile può comportare una serie di problemi incentrati sulla questione della responsabilità, poiché l'utilizzo di strumenti algoritmici introduce un elemento ulteriore di complessità nell'individuazione del soggetto responsabile e nella ricostruzione del processo decisionale. L'impiego di questi strumenti informatici, infatti, può incidere su quelle che sono le funzioni della Protezione Civile, dalla raccolta dei dati alla valutazione e al monitoraggio degli scenari di rischio. In questo contesto, le nuove tecnologie predittive e di allertamento, ossia i sistemi di Early Warning o lo strumento di IT-alert, offrono importanti possibilità di anticipare il danno, accorciare i tempi di reazione e di razionalizzare le risorse in una situazione di emergenza.

⁷² A. 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*, Torino, Giappichelli, 2023, pag. 277.

⁷³ A. SIMONCINI, *Amministrazione digitale algoritmica. Il quadro costituzionale*, in R.C. Perin, D.U. Galetta (a cura di) *Il Diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, Giappichelli, 2020, pag. 5.

⁷⁴ A. SIMONCINI, *op. cit.* pag. 6.

La regolamentazione di questa nuova evoluzione trova il suo fondamento nel Regolamento europeo sull'Intelligenza Artificiale⁷⁵, il quale adotta un rigoroso approccio basato sulla classificazione del rischio⁷⁶. Infatti, ai sensi dell'Allegato III del Regolamento in questione, i sistemi di Intelligenza Artificiale destinati ad essere utilizzati come componenti di sicurezza nella gestione e nel funzionamento delle infrastrutture critiche, nonché nella gestione delle emergenze e nei servizi di primo soccorso, sono formalmente classificati come “sistemi di IA ad alto rischio”⁷⁷. Tuttavia, prima di mettere in servizio un sistema di Intelligenza Artificiale ad alto rischio sul territorio, l'ente pubblico è tenuto a rispettare una serie di obblighi rigorosi, tra i quali emergono: l'obbligo per il *deployer* di effettuare un'analisi dettagliata al fine di procedere alla mappatura dei rischi specifici che il software può arrecare alla sicurezza, alla salute e ai diritti civili dei cittadini, per cui è tenuto a indicare le misure di controllo interno e le modalità di gestione dei reclami⁷⁸. Inoltre, tali obblighi sono previsti in funzione di garantire la ricostruibilità *ex post* della logica e delle operazioni tecniche svolte dalla macchina durante il ciclo di vita del sistema.

Si prevede, in aggiunta agli altri, l'obbligo di inserire l'intervento umano, affinché il funzionamento del software possa costantemente essere monitorato e, se necessario, disattivato o smentito dal funzionario competente, senza che l'impiego dello strumento algoritmico determini, di per sé, il venir meno della responsabilità del soggetto umano competente. Infine, si rende fondamentale un controllo circa l'accuratezza del sistema e la sua ciphersicurezza, al fine di blindare i flussi informativi d'emergenza contro guasti materiali o deliberati attacchi informatici esterni⁷⁹.

Dunque, l'algoritmo acquista importanza sempre maggiore all'interno dell'attività della Pubblica Amministrazione. Tuttavia, esso non può arrivare a sostituire totalmente la volontà provvedimentale, dal momento che deve essere inquadrato alla stregua di un accertamento tecnico della decisione finale⁸⁰. In questa prospettiva, i sistemi informatici e le procedure automatizzate svolgono una funzione ausiliaria rispetto all'attività cognitiva del

⁷⁵ Regolamento UE 2024/1689, in www.eur-lex.europa.eu.

⁷⁶ M. MACCHIA, *Pubblica amministrazione e tecniche algoritmiche*, in *DPCE online*, 2022, n. 1, pag. 317.

⁷⁷ M. BOTTARI, *Procedimento amministrativo: evoluzione digitale e i suoi sviluppi nell'era dell'intelligenza artificiale*, in *Il Diritto Amministrativo*. Sul punto, si veda anche C. Napoli, *Strumenti informatici nel processo decisionale e amministrativo ed effettività del diritto di difesa: questioni vecchie e problemi nuovi alla luce del Regolamento (UE) 2024/1689*, in *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, 2024, n. 2, 497.

⁷⁸ C. NAPOLI, *Strumenti informatici nel processo decisionale e amministrativo ed effettività del diritto di difesa: questioni vecchie e problemi nuovi alla luce del Regolamento (UE) 2024/1689*, in *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, 2024, n. 2, 497.

⁷⁹ C. NAPOLI, *op. cit.* pag. 497-498.

⁸⁰ M.C. Cavallaro, G. Smorto, *Decisione pubblica e responsabilità dell'amministrazione nella società dell'algoritmo*, in *Federalismi.it*, 4 settembre 2019, pag. 14.

funzionario pubblico⁸¹. Tuttavia, l'introduzione di tali tecnologie rischia di produrre un effetto di deregolamentazione, dal momento che l'operatore umano, attratto dalla presunta neutralità scientifica della macchina, tende ad accettare passivamente l'output calcolato, trasformando l'algoritmo da uno strumento "servente" a uno strumento "padrone" del procedimento⁸². Dunque, la struttura algoritmica trova posto principalmente nella fase istruttoria del procedimento: nel caso dell'attività vincolata, infatti, tale apporto tecnologico consente di produrre una sola decisione possibile (ossia, un unico output); per questo motivo, l'ammissibilità dell'automazione, che consente di ridurre i margini di errore umano e i tempi del procedimento, è pacifica in quanto conforme ai canoni stabiliti dall'articolo 97 della Costituzione. Invece, nell'ambito dell'attività discrezionale, l'algoritmo non può esaurire completamente il potere di scelta⁸³: si evidenzia, infatti, come l'impiego di algoritmi, se applicati all'attività discrezionale provocherebbero un irrigidimento illegittimo del potere di apprezzamento.

Per questo motivo, nell'ambito della discrezionalità, l'algoritmo deve limitarsi ad elaborare i flussi di dati e a prospettare opzioni⁸⁴: infatti, la sostituzione o l'affiancamento del funzionario umano con meccanismi di calcolo automatizzato determinano una trasfigurazione del principio della "rule of law" in una nuova dimensione che è definita come "rule of technology" (ossia, il principio della legalità della tecnologia)⁸⁵. In questa prospettiva, se con la "rule of law" l'attività amministrativa si conforma rigidamente ai canoni di legalità, imparzialità e trasparenza stabiliti dalla legge, la "rule of technology" impone la formulazione di tutele specifiche e rafforzate, quali i principi di conoscibilità e comprensibilità delle logiche algoritmiche, che sono volti a garantire che l'atto automatizzato rimanga comunque sindacabile dal giudice⁸⁶.

Nel quadro del supporto alla decisione amministrativa, il sistema algoritmico consente di simulare il comportamento dell'esperto umano al fine di aiutarlo a prendere

⁸¹ D.U. GALETTA, J.G. CORVALÁN, *Intelligenza Artificiale per una Pubblica Amministrazione 4.0? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto*, in *Federalismi.it*, 6 febbraio 2019, pag. 17.

⁸² A. SIMONCINI, *Amministrazione digitale algoritmica. Il quadro costituzionale*, in R.C. Perin, D.U. Galetta (a cura di) *Il Diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, Giappichelli, 2020, pag. 39.

⁸³ G.C. DI SAN LUCA, M. PALADINO, *Decisione amministrativa e intelligenza artificiale*, in *Federalismi.it*, 29 gennaio 2025, pag. 135.

⁸⁴ G.C. DI SAN LUCA, M. PALADINO, *Decisione amministrativa e intelligenza artificiale*, in *Federalismi.it*, 29 gennaio 2025, pag. 123 ss.

⁸⁵ A. SIMONCINI, *Amministrazione digitale algoritmica. Il quadro costituzionale*, in R.C. Perin, D.U. Galetta (a cura di) *Il Diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, Giappichelli, 2020, pag. 19.

⁸⁶ A. SIMONCINI, *op. cit.* pag. 19.

decisioni, senza mai sostituirsi completamente ad esso. Questi sistemi, cosiddetti “esperti”⁸⁷, sono programmati per rilevare l’esistenza di conflitti, avvertire l’utente sulle condotte probabili e, soprattutto per fornire spiegazioni e giustificazioni alle proprie conclusioni, anche nella risoluzione di problemi complessi⁸⁸.

Tuttavia, anche quando il sistema algoritmico è configurato formalmente come un mero strumento ausiliario di supporto, e non invece decisionale, sussiste il rischio concreto che il decisore competente accetti passivamente l’output della macchina. Questo fenomeno di deresponsabilizzazione è alimentato anche da ragioni di convenienza pratica: in questo senso, il funzionario umano difficilmente dispone del tempo e delle risorse per smentire una valutazione elaborata a partire da una massa enorme di dati, dal momento che dovrebbe ulteriormente farsi carico di un gravoso onere qualora decida di discostarsi dalla proposta dell’elaboratore⁸⁹. In questo contesto, per neutralizzare la distorsione che si crea, si propone un correttivo procedimentale: l’output generato dall’algoritmo non deve assumere immediata valenza provvedimento esterna⁹⁰. Esso, infatti, deve essere considerato alla stregua di una proposta di provvedimento, che deve essere comunicata preventivamente ai soggetti interessati. In questo modo, si attiva un meccanismo di contraddittorio nel quale i privati possono presentare osservazioni, memorie e documenti volti a evidenziare le peculiarità del caso concreto non lette o distorte dal calcolo probabilistico della macchina. Solo all’esito del contraddittorio, dunque, l’istruttoria può dirsi completata e l’operatore umano adotta il provvedimento definitivo⁹¹.

La Pubblica Amministrazione, dunque, è e deve continuare ad essere considerata come *dominus* dell’intero procedimento amministrativo⁹². Da tale premessa discende l’applicazione della regola secondo la quale la volontà espressa dall’algoritmo è imputabile alla volontà dell’amministrazione che ha predisposto, configurato o deciso di impiegare quel determinato software nell’attività istruttoria o decisionale. In questo senso, la macchina deve essere qualificata esclusivamente come uno strumento tecnologico che è nella piena

⁸⁷ A. CONTALDO, *Cenni sulla funzionalità dell’atto amministrativo con l’ausilio dei Sistemi Esperti*, in *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, 2025, n. 1, pag. 659.

⁸⁸ A. CONTALDO, *op. cit.* pag. 669.

⁸⁹ P. OTRANTO, *Riflessioni in tema di decisione amministrativa, intelligenza artificiale e legalità*, in *Federalismi.it*, 10 marzo 2021, pag. 201.

⁹⁰ P. OTRANTO, *Riflessioni in tema di decisione amministrativa, intelligenza artificiale e legalità*, in *Federalismi.it*, 10 marzo 2021, pag. 204.

⁹¹ P. LOSCIALE, *Il procedimento algoritmico nel prisma della trasparenza*, in *CERIDAP*, 2026, fasc. 2, pag. 323.

⁹² A. CONTALDO, *Cenni sulla funzionalità dell’atto amministrativo con l’ausilio dei Sistemi Esperti*, in *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, 2025, n. 1, pag. 663. L’Autore fa riferimento a questo concetto richiamando il principio della “causa causae est causa causati”

disponibilità della Pubblica Amministrazione per il perseguimento dei propri fini istituzionali⁹³. Questo principio comporta che, in presenza di un provvedimento algoritmico difettoso o di una omissione di allertamento causata da un malfunzionamento del codice, per stabilire l'attribuzione della responsabilità occorre risalire a monte del procedimento, fino al momento in cui il software è stato reputato rispondente e idoneo ai fini pubblici tipizzati dalle norme.

L'esigenza di confinare l'algoritmo a un ruolo di mero supporto discende da un limite intrinseco della tecnologia rispetto al sapere giuridico: in questo senso, la macchina, per sua natura, opera secondo una logica di massimizzazione utilitaristica e quantitativa dei singoli dati, non tollerando quindi ambiguità⁹⁴. In quest'ottica, i modelli di *machine learning*, partendo dall'analisi probabilistica dei dati storici, tendono a riprodurre logiche o pregiudizi che sono radicati nei dati utilizzati per l'addestramento. Da ciò, deriva che essi non possiedono la capacità di valutare la specificità eccezionale del singolo caso o l'esigenza di una interpretazione innovativa e discontinua rispetto al passato, la quale è invece una caratteristica propria dell'agire umano⁹⁵. Questo profilo di criticità emerge soprattutto laddove l'amministrazione ricorra ad algoritmi predittivi non deterministici, basati su sistemi di deep learning. Pertanto, la riserva di umanità e il correlato principio di non esclusività della decisione algoritmica impongono che la ponderazione finale resti un monopolio della persona fisica. Solo l'essere umano, in quanto dotato di coscienza e legittimazione democratica, può farsi carico della responsabilità e del giudizio di valore insito nella scelta amministrativa discrezionale⁹⁶.

Dunque, nel momento esatto in cui l'amministrazione sceglie di adottare un determinato programma informatico, essa assume *ex ante* la piena responsabilità del programma stesso e di tutti i singoli atti futuri che scaturiranno in sua esecuzione.

L'individuazione di un preciso centro di imputazione e di responsabilità, operata a monte attraverso una legge che attribuisce il potere di settore, è necessaria e strumentale per poter verificare la logica e la legittimità della decisione automatizzata⁹⁷. Le tradizionali

⁹³ A. CONTALDO, *op. cit.* pag. 663.

⁹⁴ M. BOTTARI, *Procedimento amministrativo: evoluzione digitale e suoi sviluppi nell'era dell'Intelligenza artificiale*, in *Il Diritto Amministrativo*.

⁹⁵ G.C. DI SAN LUCA, M. PALADINO, *Decisione amministrativa e intelligenza artificiale*, in *Federalismi.it*, 29 gennaio 2025, pag. 136.

⁹⁶ A. CONTALDO, *Cenni sulla funzionalità dell'atto amministrativo con l'ausilio dei Sistemi Esperti*, in *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, 2025, n. 1, pag. 663.

⁹⁷ C. NAPOLI, *Strumenti informatici nel processo decisionale amministrativo ed effettività del diritto di difesa: questioni vecchie e problemi nuovi alla luce del Regolamento (UE) 2024/1689*, in *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, 2024, n. 2, 494.

regole sulla responsabilità da fatto illecito risulterebbero infatti del tutto incapaci di governare i danni causati da un software o da un robot, non consentendo né di determinare il soggetto responsabile né di esigere da esso il risarcimento del danno, a meno di non ancorare l'effetto giuridico direttamente alla persona fisica titolare dell'organo competente.

Pertanto, occorre ribadire un principio di fondamentale importanza: l'imputabilità giuridica dell'errore e della decisione stessa deve esclusivamente riferirsi all'essere umano titolare dell'organo competente. La macchina, infatti, non può in alcun modo sostituire le competenze del funzionario amministrativo in quanto persona fisica, e a cui rimane affidato il compito di governare il procedimento⁹⁸.

Tale concezione, sotto il profilo organizzativo, implica che all'interno della Pubblica Amministrazione debbano essere formalmente individuate le persone fisiche incaricate di verificare la logicità e la legittimità del provvedimento generato dal sistema⁹⁹. Inoltre, in forza del principio di immedesimazione organica, la decisione algoritmica viene imputata a tali soggetti, la cui responsabilità civile e amministrativa si estende poi direttamente all'amministrazione di appartenenza. Solo attraverso questo controllo umano è infatti possibile assecondare le potenzialità dell'innovazione tecnologica senza rinunciare ai valori fondamentali dello Stato di diritto, garantendo dunque che dietro ogni esercizio di potere autoritativo vi sia sempre una coscienza umana chiamata a rispondere dinnanzi alla comunità¹⁰⁰.

Nell'attività amministrativa svolta mediante i sistemi algoritmici o di Intelligenza Artificiale, la condotta di un soggetto legato all'amministrazione da un rapporto di servizio¹⁰¹, dal quale derivi una lesione patrimoniale, si articola in due macrocategorie: il danno erariale diretto e il danno erariale indiretto¹⁰². Nel primo caso, il danno si configura

⁹⁸ D.U. GALETTA, J.G. CORVALÁN, *Intelligenza Artificiale per una Pubblica Amministrazione 4.0? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto*, in *Federalismi.it*, 6 febbraio 2019, pag. 20.

⁹⁹ S. CIMINI, *La responsabilità civile e amministrativa di fronte alle sfide dell'intelligenza artificiale*, in *CERIDAP*, 2026, fasc. 1, pag. 52.

¹⁰⁰ A. ODDENINO, *Decisioni algoritmiche e prospettive internazionali di valorizzazione dell'intervento umano*, in *DPCE online*, 2020, n. 1, pag. 217.

¹⁰¹ P. Maltese, *La responsabilità dei tecnici nella gestione dei rischi naturali*, in *Il diritto dell'economia*, 2022, n. 3, pag. 466. L'Autore afferma che, sulla base della sentenza della C. Cost., 21 maggio 2001, n. 157, e sulla base della sentenza della C. Cost., 24 ottobre 2001, n. 340, in www.cortecostituzionale.it, si è arrivati ad allargare il campo della responsabilità: storicamente, il modello di riferimento era basato sul dato soggettivo incentrato sul rapporto di impiego formale; successivamente, alla stregua di queste due decisioni, si è ancorata l'imputabilità della responsabilità erariale al più ampio concetto di "rapporto di servizio", che comprende anche coloro che non lavorano alle dipendenze di una Pubblica Amministrazione ma che sono con essa in contatto, legati quindi da una relazione di servizio.

¹⁰² L. MARTINELLI, F. MUNEROL, M. ANDREAGGI, G. BRIANO, M. ALTAMURA, *La responsabilità diretta dello stato e degli enti pubblici per il fatto illecito del sindaco compiuto nell'esercizio delle funzioni di protezione*

quando la condotta antigiuridica del dipendente pubblico o l'anomalia del sistema causano una lesione immediata e diretta al patrimonio o alle risorse della Pubblica Amministrazione. In questo contesto, il fenomeno può manifestarsi attraverso una serie di canali, che comportano una serie di conseguenze. Uno tra questi, concerne la situazione di un algoritmo che, a causa di difetti di programmazione o immissione di dati errati, produce un *output* decisionale difettoso che ha l'effetto di disporre l'erronea o indebita attribuzione di risorse finanziarie o prestazioni economiche a soggetti che non ne avrebbero avuto diritto secondo le disposizioni di legge¹⁰³. Un'altra ipotesi di danno erariale diretto si configura nella decisione di acquisire o sviluppare soluzioni tecnologiche che poi si rivelano totalmente inutili sul piano operativo, non conformi al contesto normativo, oppure strutturalmente difettose.

Invece, il danno erariale indiretto si verifica quando la Pubblica Amministrazione viene condannata in sede civile o amministrativa a risarcire un terzo, ossia un cittadino o una impresa, che sia stato danneggiato da un provvedimento o da un comportamento illegittimo del proprio dipendente¹⁰⁴. Nell'amministrazione algoritmica, il danno indiretto assume una valenza particolare a causa della serialità o della standardizzazione delle decisioni automatizzate¹⁰⁵. In questo senso, se un algoritmo impiegato in procedure di massa è viziato a monte, allora riprodurrà l'errore su scala monumentale. Parallelamente, se si applica tale schema all'ambito della Protezione Civile e alla gestione dei rischi, le conseguenze sono ulteriormente aggravate: i sistemi algoritmici automatici o predittivi possono incorrere in errori generativi, comportando la mancata comunicazione di un allarme tempestivo o generando un fallimento dei sistemi di protezione alla popolazione¹⁰⁶.

civile: azione di regresso tra amministrazioni corresponsabili e quantificazione del danno, in *Federalismi.it*, 6 maggio 2026, pag. 99.

¹⁰³ S. CIMINI, *La responsabilità civile e amministrativa di fronte alle sfide dell'intelligenza artificiale*, in *CERIDAP*, 2026, fasc. 1, pag. 53. Sul punto, a titolo esemplificativo, si veda A. LORUSSO, *Algoritmo, provvedimento amministrativo e autotutela*, in *MediaLaws*, 14 giugno 2023, n. 1. L'Autore fa riferimento alla sentenza del TAR Campania, Sez. III, 14 novembre 2022, n. 7003: è un caso emblematico che concerne i procedimenti per il ricalcolo dell'Agea per il riconoscimento di indennità compensative nelle zone montane, dove l'applicazione automatica di un nuovo algoritmo matematico ha generato rideterminazioni e ricalcoli di somme precedentemente erogate, evidenziando il rischio di squilibri finanziari immediati indotti dalla macchina.

¹⁰⁴ P. MALTESE, *La responsabilità dei tecnici nella gestione dei rischi naturali*, in *Il diritto dell'economia*, 2022, n. 3, pag. 464-465.

¹⁰⁵ M.C. CAVALLARO, G. SMORTO, *Decisione pubblica e responsabilità dell'amministrazione nella società dell'algoritmo*, in *Federalismi.it*, 4 settembre 2019, pag. 16.

¹⁰⁶ S. CIMINI, *La responsabilità civile e amministrativa di fronte alle sfide dell'intelligenza artificiale*, in *CERIDAP*, 2026, fasc. 1, pag. 40.

Infatti, questi principi assumono una particolare rilevanza nell'esercizio delle funzioni di Protezione Civile, nelle quali l'impiego di strumenti tecnologici e algoritmici si inserisce nei processi decisionali caratterizzati dalla necessità di acquisire e di elaborare una pluralità di informazioni, come nel caso del messaggio IT-alert. Per questo motivo, la modalità di trasmissione unidirezionale di tale strumento consente di inviare messaggi di testo a tutti i dispositivi cellulari agganciati alle celle telefoniche che coprono una determinata area geografica colpita dall'emergenza. Tuttavia, IT-alert non è uno strumento salvifico di per sé, dal momento che la sua reale efficacia prevenzionistica non dipende unicamente dalla precisione dell'invio tecnologico, ma presuppone una consapevolezza del rischio instaurata nella popolazione, nonché l'adozione di corrette misure di autoprotezione.

In quest'ottica, il problema si pone con riferimento alle calamità, la maggioranza delle quali non sono note a priori: dunque, la loro evoluzione deve essere trasmessa istantaneamente agli operatori affinché attivino le celle di riferimento e, inoltre, il sistema deve essere capace di aggiornare il messaggio in base all'evoluzione del fenomeno emergenziale¹⁰⁷. Per far fronte a questa complessità, il Dipartimento, in collaborazione con i propri Centri di Competenza, ha sviluppato e validato l'algoritmo Radar-News, il quale è volto all'identificazione e alla previsione a breve termine delle precipitazioni intense¹⁰⁸. Ciò consente di calcolare costantemente gli indici di severità meteorologica, proiettando al suolo i dati provenienti dalla rete radar nazionale.

Relativamente alla responsabilità, una delle sfide giuridiche più importanti per la Corte dei Conti risiede nell'individuazione del responsabile all'interno di una catena di comando tecnologica che è estremamente frammentata, nella quale intervengono l'ideatore dell'algoritmo, il programmatore privato, il fornitore dei dati e il funzionario pubblico che lo utilizza¹⁰⁹. Infatti, a fronte di un errore intrinseco del software, la Procura contabile non è costretta a rivalersi solamente sul dipendente pubblico, dal momento che quando la società privata fornitrice o lo sviluppatore dell'algoritmo inseriscono il proprio prodotto all'interno del procedimento amministrativo, essi svolgono una vera e propria attività istruttoria per conto della Pubblica Amministrazione¹¹⁰. Pertanto, in forza di questo rapporto, la Corte dei Conti può citare direttamente in giudizio per danno erariale, diretto o indiretto, i

¹⁰⁷ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento di Protezione Civile, IT-alert: il sistema di allarme pubblico (aggiornamento al 7 febbraio 2026), pag. 6.

¹⁰⁸ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento di Protezione Civile, IT-alert: il sistema di allarme pubblico (aggiornamento al 7 febbraio 2026), pag. 6.

¹⁰⁹ S. CIMINI, *La responsabilità civile e amministrativa di fronte alle sfide dell'intelligenza artificiale*, in *CERIDAP*, 2026, fasc. 1, pag. 39.

¹¹⁰ S. CIMINI, *op. cit.* pag. 53.

programmatore, o fornitori o gli sviluppatori dell'Intelligenza Artificiale per gli errori che sono stati commessi nella scrittura del codice o nel *training* dei dati.

Con riguardo alla responsabilità erariale dei pubblici dipendenti, essa è limitata ai soli casi di dolo o colpa grave: ciò risponde all'esigenza di evitare che il timore di incorrere in gravose sanzioni patrimoniali possa indurre rallentamenti o inerzie nello svolgimento dell'attività amministrativa¹¹¹. Sotto il profilo dogmatico, la colpa grave si riscontra laddove si accerti un rilevante e macroscopico scostamento tra il comportamento lecito e la condotta concretamente tenuta dal soggetto agente, superando quindi la soglia della colpa lieve o della colpa ordinaria in modo netto¹¹². Essa si manifesta quando l'operatore non pone in essere la diligenza minima o il minimo sforzo richiesti per impedire l'evento, omettendo dunque di osservare le regole di prudenza o le regole tecniche della propria professione¹¹³. In questo contesto, la delimitazione di tale concetto è stata tradizionalmente affidata al prudente apprezzamento dell'interprete; tuttavia, per rendere più determinati i confini della colpevolezza erariale, il legislatore ha introdotto una radicale svolta con la legge n. 1 del 2026¹¹⁴. Questo provvedimento ha tipizzato e circoscritto la nozione di colpa grave a quattro precise ipotesi tassative, ossia: alla violazione manifesta di norme di diritto applicabili, al travisamento dei fatti, all'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento e, infine, alla negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente provata dagli atti¹¹⁵.

In definitiva, l'integrazione degli algoritmi nell'azione amministrativa e nei sistemi di Protezione Civile non mina la centralità della responsabilità giuridica, ma ne impone una lettura ancora fortemente ancorata al controllo umano. In questo senso, la chiara individuazione dei centri di imputazione – sia nei confronti dei funzionari pubblici sia

¹¹¹ C. Cost., 20 novembre 1998, n. 371, in www.cortecostituzionale.it. Sul punto, si veda P. Maltese, *La responsabilità dei tecnici nella gestione dei rischi naturali*, in *Il diritto dell'economia*, 2022, n. 3, pag. 471.

¹¹² L. MARTINELLI, F. MUNEROL, M. ANDREAGGI, G. BRIANO, M. ALTAMURA, *La responsabilità diretta dello stato e degli enti pubblici per il fatto illecito del sindaco compiuto nell'esercizio delle funzioni di protezione civile: azione di regresso tra amministrazioni corresponsabili e quantificazione del danno*, in *Federalismi.it*, 6 maggio 2026, pag. 100.

¹¹³ P. MALTESE, *La responsabilità dei tecnici nella gestione dei rischi naturali*, in *Il diritto dell'economia*, 2022, n. 3, pag. 471.

¹¹⁴ Legge 7 gennaio 2026, n. 1, in www.normattiva.it. È la legge con la quale si sono introdotte modifiche, in senso restrittivo, alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, che tipizza la colpa grave. Si veda S. Cimini, *La responsabilità civile e amministrativa di fronte alle sfide dell'intelligenza artificiale*, in *CERIDAP*, 2026, fasc. 1, pag. 54. Sul punto, anche L. MARTINELLI, F. MUNEROL, M. ANDREAGGI, G. BRIANO, M. ALTAMURA, *La responsabilità diretta dello stato e degli enti pubblici per il fatto illecito del sindaco compiuto nell'esercizio delle funzioni di protezione civile: azione di regresso tra amministrazioni corresponsabili e quantificazione del danno*, in *Federalismi.it*, 6 maggio 2026, pag. 100.

¹¹⁵ S. CIMINI, *La responsabilità civile e amministrativa di fronte alle sfide dell'intelligenza artificiale*, in *CERIDAP*, 2026, fasc. 1, pag. 54.

nell'ambito dei fornitori tecnologici privati – costituisce il presidio fondamentale per garantire che la spinta all'innovazione non avvenga a discapito delle garanzie dello Stato di diritto.

4.5. La tutela dei dati personali e profili di privacy

Sotto il profilo storico-giuridico, la nozione di privacy nasce originariamente nel diritto nordamericano di fine Ottocento come pretesa negativa a non subire ingerenze esterne¹¹⁶. Questa accezione classica, concepita come obbligo di astensione gravante sulle autorità pubbliche, trova un primo approdo nel contesto europeo grazie all'articolo 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU): tale norma è volta a tutelare, infatti, il domicilio, la corrispondenza e la vita privata¹¹⁷.

Tuttavia, dinanzi all'elaborazione e all'incrocio di numerosissime informazioni in tempo reale tramite le banche dati, il cittadino non chiede più soltanto di essere protetto da intrusioni fisiche, ma rivendica ulteriormente un potere di controllo attivo e dinamico sui flussi informativi. Si compie così il passaggio all'“information privacy” e alla protezione dei dati personali, codificato per la prima volta in ambito internazionale nella Convenzione n. 108 del Consiglio d'Europa del 1981¹¹⁸.

La transizione dal modello burocratico tradizionale all'amministrazione digitale ha radicalmente trasformato le modalità con cui i pubblici poteri gestiscono e mitigano i rischi ambientali e antropici. Nell'ambito della Protezione Civile, si è assistito a un fondamentale passaggio: da una logica puramente successiva e riparatoria, si è giunti ad un modello preventivo e predittivo, incentrato sullo studio scientifico del territorio e sull'elaborazione dinamica del rischio¹¹⁹. Questo nuovo elemento si fonda su quella che è la “datizzazione” della realtà, ossia sulla capacità di tradurre in un linguaggio matematico o binario una mole impressionante di dati, nonché di informazioni, provenienti dall'osservazione costante

¹¹⁶ F. ROSSI DAL POZZO, *Il mercato unico digitale europeo e il regolamento UE sulla privacy*, in R.C. PERIN, D.U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, Giappichelli, 2020, pag. 49. L'Autrice fa riferimento al concetto del “right to be alone”.

¹¹⁷ F. ROSSI DAL POZZO, *op. cit.* pag. 51.

¹¹⁸ F. ROSSI DAL POZZO, *Il mercato unico digitale europeo e il regolamento UE sulla privacy*, in R.C. PERIN, D.U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, Giappichelli, 2020, pag. 51.

¹¹⁹ C. VALBONESI, *Le posizioni d'obbligo penalmente rilevanti nel contesto della Protezione Civile*, in *Archivio penale*, 2021, n. 1, pag. 24.

dell'ambiente e dei comportamenti umani¹²⁰: essi vengono poi utilizzati come base per comunicare le eventuali allerte ai cittadini. Tuttavia, l'impiego di risorse e piattaforme tecnologiche in grado di raggiungere capillarmente i dispositivi mobili privati della popolazione, come nel caso del sistema di IT-alert, solleva una questione dogmatica fondamentale, ossia quella di comprendere come la tutela dei dati personali e della vita privata entra direttamente, nonché necessariamente, nel nucleo della funzione di allertamento¹²¹.

In questo contesto, il diritto alla Protezione Civile, inteso come volto alla conoscenza dei rischi e alla predisposizione di una risposta organizzata di soccorso, è qualificato come un diritto fondamentale della persona¹²². Inoltre, lo Stato riveste una precisa posizione di garanzia che gli impone l'obbligo positivo di preparare un quadro legale e amministrativo che sia idoneo a informare tempestivamente la popolazione circa i rischi incombenti sul territorio. Tuttavia, l'allertamento di massa deve conformarsi ai canoni di proporzionalità, necessità e finalità, senza quindi tradursi in un pretesto per operare una sorveglianza generalizzata della comunità¹²³. In questo senso, la disciplina nazionale del Codice delle Comunicazioni elettroniche (CCE) stabilisce espressamente, all'articolo 3, comma 1, che la regolamentazione di reti e servizi è volta a salvaguardare i diritti costituzionalmente garantiti di libertà e segretezza delle comunicazioni¹²⁴.

Con riferimento al quadro normativo eurounitario, sulla base del Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati¹²⁵, si nota come esso persegua costantemente un duplice obiettivo: da un lato, garantisce un elevato livello di tutela delle persone fisiche e, dall'altro lato, assicura la libera circolazione dei dati personali all'interno dell'Unione europea, intesi quali risorsa economica dello sviluppo tecnologico. In questa prospettiva, dunque, l'autodeterminazione del singolo viene ampiamente affidata a moduli negoziali privatistici, come accettazioni online o opzioni di *opting out*.

¹²⁰ M. PALMA, *Gli algoritmi dell'amministrazione pubblica e l'amministrazione pubblica degli algoritmi*, in *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, 2022, fasc. 2, pag. 39-40.

¹²¹ M.C. CAVALLARO, G. SMORTO, *Decisione pubblica e responsabilità dell'amministrazione nella società dell'algoritmo*, in *Federalismi.it*, 4 settembre 2019, pag. 4.

¹²² V. PEPE, *La gestione dei rischi nel codice della protezione civile. Brevi note sul sistema italiano e francese*, in *Federalismi.it*, 8 gennaio 2020, pag. 227.

¹²³ A. DE SANTIS, M. C. NUZZO, *L'impiego di strumenti informatici nell'attività amministrativa alla luce del quadro normativo euro-unitario*, in *Corte dei Conti – dottrina*, 2025, n. 3, pag. 25.

¹²⁴ Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 207, in www.gazzettaufficiale.it.

¹²⁵ Il GDPR è il Regolamento dell'Unione Europea n. 679 del 2016 che concerne la disciplina della protezione dei dati personali e della privacy per tutte le persone fisiche dell'UE, disponibile in www.garanteprivacy.it.

Nell'era della digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, l'introduzione di un sistema di allertamento su scala nazionale comporta la necessità di definire una architettura tecnologica che sia strutturata principalmente in modo conforme al principio di protezione dai dati, a partire dalla fase di progettazione dello strumento. Sotto questo profilo, infatti, il sistema di allarme pubblico si fonda sulla tecnologia Cell Broadcast: questa scelta presenta una caratteristica di straordinaria rilevanza, ossia la totale assenza di un trattamento dei dati personali dei destinatari¹²⁶.

Infatti, a differenza dei canali di messaggistica interpersonale basati su relazioni “one to one”, la tecnologia Cell Broadcast opera su una base rigorosamente unidirezionale e collettiva (ossia, “one to many”): in questo senso, l'infrastruttura di rete mobile non contatta i singoli dispositivi privati identificandone l'utenza, bensì si limita a irradiare il segnale alle stazioni radio base che sono presenti sul territorio¹²⁷. Il funzionamento tecnico del sistema utilizzato si articola secondo un modello lineare che esclude l'intermediazione dei dati personali: vi è la sorgente pubblica, ossia il Dipartimento della Protezione Civile che agisce come Cell Broadcast Entity e predispone il messaggio di allerta standardizzato secondo il protocollo CAP-IT¹²⁸. Tale messaggio viene successivamente inoltrato ai Cell Broadcast Centre (CBC) degli operatori di telefonia mobile presenti e competenti sul territorio. Infine, le antenne telefoniche dell'area interessata trasmettono il messaggio a tutti i terminali agganciati alla cella in quel determinato istante, in modalità broadcast.

Un impianto delineato in questo modo consente di escludere alla radice il trattamento di informazioni eventualmente identificative. Per la ricezione del messaggio di IT-alert, infatti, non è richiesto alcun numero di telefono, né tantomeno l'identificazione codificata dell'apparecchio tramite codici di iscrizione. Dunque, tale sistema è da considerarsi strutturalmente incapace di raccogliere a monte o a valle informazioni relative agli utenti, esentando i cittadini da qualunque obbligo di registrazione preventiva o inserimento in liste di distribuzione¹²⁹.

¹²⁶ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile, IT-alert: il sistema di allarme pubblico (aggiornamento al 7 febbraio 2026).

¹²⁷ GSMA, *Cell Broadcast for Early Warning Systems: A review of the technology and how to implement it*, novembre 2023, pag. 3.

¹²⁸ Parere della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile su uno schema di decreto recante Modalità e criteri di attivazione e gestione del servizio IT-alert, 17 ottobre 2019, n. 193, in www.garanteprivacy.it.

¹²⁹ GSMA, *Cell Broadcast for Early Warning Systems: A review of the technology and how to implement it*, novembre 2023, pag. 3.

La forza di tale anonimato si palesa soprattutto nello sviluppo del concetto di “blind Broadcast”¹³⁰, in quanto l’espressione in questione consente di indicare il metodo puramente passivo e indifferenziato dell’allertamento. Questa “cecità” si traduce nell’assoluta assenza di segnali di ritorno dal dispositivo mobile privato all’infrastruttura pubblica (o dell’operatore). Infatti, a differenza dei tradizionali messaggi, che richiedono una bilateralità del rapporto per confermare la consegna dei dati al destinatario, il Cell Broadcast non registra né memorizza alcuna risposta di avvenuta ricezione. Ciò determina una duplice conseguenza giuridica: da un lato, si ha l’impossibilità di geolocalizzazione, dal momento che lo Stato e le compagnie telefoniche non hanno alcun mezzo per tracciare lo spostamento spaziale o la presenza dei singoli consociati attraverso il sistema di allerta; dall’altro lato, il segnale radio intercetta chiunque si trovi fisicamente nel raggio di copertura dell’antenna target, inclusi coloro che sono di passaggio o i turisti stranieri, senza che di essi venga fornito alcun dato anagrafico¹³¹.

In questo contesto, è intervenuto anche un parere del Garante per la protezione dei dati personali che, chiamato a pronunciarsi sullo schema di regolamento recante le modalità di attivazione del servizio IT-alert, ha evidenziato che le modalità di trasmissione del messaggio nazionale di allerta “non comportano la conoscenza dei numeri di telefono dei terminali mobili e, conseguentemente, nemmeno l’identità dei contraenti o utenti delle reti di comunicazione mobile cellulare”¹³². Di conseguenza, l’invio simultaneo e indifferenziato a tutti i dispositivi nell’area target avviene in modalità del tutto imprevedibile a priori e, comunque, non tracciabile.

Tuttavia, l’assoluta tutela della riservatezza che viene garantita dal Cell Broadcast Service (CBS) si scontra con un importante limite operativo, che incide sul bilanciamento tra l’efficacia dell’allerta e la tutela della vita. In questa prospettiva, il servizio, non potendo stabilire una comunicazione bilaterale o un tracciamento, non può inviare notifiche di aggiornamento personalizzate o messaggi di revoca mirati a chi aveva ricevuto l’allerta iniziale. Inoltre, la Pubblica Amministrazione non può verificare l’effettivo tasso di ricezione

¹³⁰ GSMA, *Cell Broadcast for Early Warning Systems: A review of the technology and how to implement it*, novembre 2023, pag. 10.

¹³¹ GSMA, *Cell Broadcast for Early Warning Systems: A review of the technology and how to implement it*, novembre 2023, pag. 10.

¹³² Parere della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile su uno schema di decreto recante Modalità e criteri di attivazione e gestione del servizio IT-alert, 17 ottobre 2019, n. 193, in www.garanteprivacy.it.

del messaggio se non tramite l'impiego *ex post* di campioni statistici volontari o test di prova¹³³.

La conformità a tali precetti è garantita dal fatto che il trattamento dei dati personali nel sistema di IT-alert è fondato sull'applicazione dei principi di minimizzazione dei dati e di limitazione della finalità, i quali emergono all'articolo 5 del GDPR.

Nelle situazioni di grave emergenza o di imminente catastrofe, la Pubblica Amministrazione si trova nell'oggettiva impossibilità di fornire una informativa sul trattamento ai sensi degli articoli 12 e 14 del GDPR prima del verificarsi dell'evento pericoloso. Per sanare questa mancanza informativa, nonché per garantire il rispetto del principio di trasparenza, il Garante Privacy ha imposto l'adozione di misure compensative: da un lato, si prevede l'obbligo di campagne di preinformazioni, alle quali deve provvedere il Dipartimento della Protezione Civile. Esse devono esplicitare chiaramente alla popolazione le finalità e le caratteristiche tecniche del servizio, confermando esplicitamente che la ricezione dell'allarme non comporta l'acquisizione della loro identità o della geolocalizzazione GPS¹³⁴. Dall'altro lato, si deve assicurare una tutela informativa continuativa da parte dei fornitori dei servizi mobili, i quali hanno l'obbligo di inserire, nei contratti sottoscritti con i consumatori, una sezione informativa specifica relativa al trattamento dei dati personali forniti prima o contestualmente all'erogazione del servizio¹³⁵. Ciò garantisce che l'utente mantenga una costante consapevolezza circa l'inquadramento dei trattamenti connessi alle reti mobili.

Uno degli aspetti più complessi, tuttavia, concerne l'esercizio dei diritti dell'interessato, con particolare riferimento al diritto di opposizione e limitazione del trattamento. In questa prospettiva, l'architettura del servizio di IT-alert si sviluppa in conformità allo standard europeo EU-alert, il quale prevede una classificazione dei messaggi sui livelli decrescenti di gravità. Questo modello multilivello consente di operare un bilanciamento proporzionato tra l'autodeterminazione del singolo e la tutela dell'ordine pubblico¹³⁶: dunque, agli utenti deve essere garantita la possibilità di disattivare autonomamente, attraverso le impostazioni del proprio terminale mobile, la ricezione dei

¹³³ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile, IT-alert: il sistema di allarme pubblico (aggiornamento al 7 febbraio 2026).

¹³⁴ Parere della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile su uno schema di decreto recante Modalità e criteri di attivazione e gestione del servizio IT-alert, 17 ottobre 2019, n. 193, in www.garanteprivacy.it.

¹³⁵ Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 207, in www.gazzettaufficiale.it.

¹³⁶ M. OROFINO, *La multilevel "governance" delle comunicazioni elettroniche venti anni dopo il Framework 2002*, in *Federalismi.it*, 21 febbraio 2022, pag. 698.

messaggi classificati con livelli di minore gravità. Inoltre, nel caso delle notifiche ad altissimo rischio finalizzate alla salvaguardia immediata della vita umana, l'opzione di disattivazione è bloccata di default a livello di impostazioni e sul software del dispositivo¹³⁷.

Questa limitazione forzata del diritto di *opting out* appare pienamente conforme al principio di proporzionalità ex articolo 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE¹³⁸, dal momento che si punta a soddisfare il valore costituzionale della tutela della vita.

Tuttavia, il modello del Cell Broadcast Service presenta una serie di problematiche relative, ad esempio, ai tempi di trasmissione o ricezione materiale del messaggio, i quali possono subire ritardi stimati tra i 20 e i 30 minuti, ossia un lasso temporale che potrebbe essere incompatibile con la rapidità d'impatto di una calamità¹³⁹. Per ovviare alle criticità del sistema, il legislatore italiano, con l'articolo 98-*vicies ter*, comma 4¹⁴⁰, ha previsto la possibilità di veicolare gli allarmi pubblici attraverso alcuni canali alternativi, quali le applicazioni mobili basate su servizi di accesso ad internet, a condizione che garantiscano una efficacia equivalente in termini di copertura e di capacità di raggiungere i destinatari, compresi i visitatori temporanei.

In questo contesto, il Dipartimento della Protezione Civile ha proposto e testato una strategia basata sulla realizzazione di una applicazione dedicata che sfrutta il meccanismo della connessione dati, nonché la rete Internet per l'invio di notifiche o avvisi relativi al superamento delle soglie di severità. Sotto questo profilo operativo, l'utilizzo dell'applicazione mobile comporta una serie punti di forza circa la sua efficacia, dal momento che: consente una precisa geolocalizzazione dell'utente grazie al sensore GPS del dispositivo, superando i confini fisici e i limiti di ricezione delle celle telefoniche; inoltre, permette una maggiore accuratezza dell'informazione, nonché la possibilità di inserire

¹³⁷ Parere della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile su uno schema di decreto recante Modalità e criteri di attivazione e gestione del servizio IT-alert, 17 ottobre 2019, n. 193, in www.garanteprivacy.it.

¹³⁸ M. OROFINO, *La multilevel "governance" delle comunicazioni elettroniche venti anni dopo il Framework 2002*, in *Federalismi.it*, 21 febbraio 2022, pag. 698. L'articolo 52, al comma 1, richiamato afferma che "eventuali limitazioni nell'esercizio dei diritti e delle libertà fondamentali riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziali di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o dall'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui".

¹³⁹ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile. IT-alert: il sistema di allarme pubblico (aggiornato al 7 febbraio 2026).

¹⁴⁰ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 ottobre 2020. Allertamento e sistema di allarme pubblico IT-alert in riferimento alle attività di protezione civile. L'articolo di riferimento è il 98-*vicies ter* del Codice delle Comunicazioni Elettroniche, ossia il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 207.

contenuti informativi aggiuntivi a discrezione dell'utente. Infine, consente di risolvere le problematiche connesse alla gestione di più messaggi contemporanei su più sottozone¹⁴¹.

L'adozione del sensore GPS e la transizione dal modello anonimo di Cell Broadcast ad un sistema di allertamento georeferenziato in tempo reale determina una profonda metamorfosi nell'ambito del trattamento delle informazioni personali. Sotto questo profilo, infatti, la raccolta continuativa e il tracciamento delle coordinate geografiche intersecano la teoria generale della protezione dei dati, esponendo la comunità a forme nuove di vulnerabilità. Questo strumento assume una rilevanza fondamentale, in quanto le singole coordinate geografiche trasmesse dai dispositivi mobili consentono di ricostruire con precisione l'identità digitale, la mappa degli spostamenti e le abitudini quotidiane del singolo consociato¹⁴².

Nonostante questi vantaggi tecnici, tuttavia, l'abbandono dell'anonimato proprio del Cell Broadcast in favore di un sistema, basato su Applicazioni mobili e sistemi GPS di tracciamento, solleva alcune questioni problematiche inerenti alla protezione dei dati personali. Il primo elemento di attrito riguarda l'autodeterminazione informativa del cittadino, dal momento che l'informazione sul rischio non deve essere intesa come una imposizione tecnocratica ma come un diritto della persona, che ha valore strumentale rispetto all'esercizio dell'autodeterminazione di fronte a minacce esogene¹⁴³. Dunque, l'obbligo di installare una applicazione mobile e di condividere in modo costante la propria geolocalizzazione GPS con un server pubblico rischia di spostare l'allertamento da un servizio universale ad un meccanismo che richiede una scelta attiva, nonché una rinuncia parziale da parte del consociato.

In secondo luogo, la scelta di una maggiore accuratezza della situazione emergenziale rischia di legittimare tecniche di monitoraggio della presenza della popolazione in una zona target: in questo senso, si fa riferimento al fenomeno secondo il quale si acquisiscono istantanee temporanee dei dispositivi presenti in una determinata area geografica per potervi indirizzare messaggi anche qualora questi si siano allontanati¹⁴⁴.

¹⁴¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile. IT-alert: il sistema di allarme pubblico (aggiornato al 7 febbraio 2026).

¹⁴² A. NICOTRA, V. VARONE, *L'algoritmo, intelligente ma non troppo*, in *Rivista AIC*, 22 novembre 2019, pag. 104.

¹⁴³ AA. VV., *Protezione civile e responsabilità nella società del rischio. Chi valuta, chi decide, chi giudica. Atti dell'incontro di studio Roma, Biblioteca Nazionale Centrale, 4 ottobre 2011, a cura di Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri e Fondazione CIMA*, Pisa, ETS, 2012, pag. 144.

¹⁴⁴ GSMA, *Cell Broadcast for Early Warning Systems: A review of the technology and how to implement it*, novembre 2023, pag. 17. È il fenomeno che viene indicato con la denominazione di "footprinting".

Sebbene tali dati vengano conservati solo provvisoriamente all'interno della struttura di rete senza estrarre le utenze telefoniche, la creazione di database di presenza spaziale genera inevitabili implicazioni per la privacy¹⁴⁵.

In definitiva, la tutela dei dati personali non deve essere interpretata come un mero limite esterno o come un ostacolo burocratico sull'efficacia dell'azione di Protezione Civile, bensì come il suo primario presupposto di legittimità e di operatività. La scelta della tecnologia Cell Broadcast consente, infatti, di coniugare l'esigenza di un allertamento tempestivo e capillare della popolazione con quella di garantire la tutela dei dati personali, nonché della riservatezza degli stessi. Per questa ragione, la struttura stessa del sistema realizza una forma di protezione dei dati già incorporata nell'architettura tecnologica dello strumento, escludendo a monte la necessità di identificare o monitorare i singoli utenti.

4.6. I rapporti tra IT-alert e altri strumenti di comunicazione di massa

L'introduzione dei sistemi avanzati nell'attività di Protezione Civile ha radicalmente modificato le modalità di gestione e comunicazione dell'emergenza, trasformando le modalità di comunicazione delle allerte. Tuttavia, l'efficacia di questo moderno sistema di allarme pubblico, di cui IT-alert costituisce l'applicazione nell'ordinamento italiano, non opera in modo isolato, ma viene inserito all'interno del più ampio sistema delle comunicazioni di massa. In questo contesto, si delinea un quadro in cui la messaggistica istantanea di emergenza coesiste insieme ai media tradizionali e le piattaforme digitali.

Per questa ragione, l'inserimento di IT-alert all'interno dell'ordinamento nazionale non si traduce in un canale informativo isolato o esclusivo, bensì nella sua integrazione con i flussi e le metodologie preesistenti in una logica di coordinamento e di sussidiarietà¹⁴⁶: esso costituisce, infatti, una ulteriore modalità di informazione che si affianca e supporta, senza sostituirli, i canali informativi già previsti dalla legislazione vigente e dalle pianificazioni locali di Protezione Civile¹⁴⁷. Da ciò consegue che l'allertamento precoce, ossia i sistemi di Early Warning, non possono ridursi ad un solo impulso tecnologico: per risultare efficace,

¹⁴⁵ GSMA, *Cell Broadcast for Early Warning Systems: A review of the technology and how to implement it*, novembre 2023, pag. 17.

¹⁴⁶ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 ottobre 2020. Allertamento e sistema di allarme pubblico IT-alert in riferimento alle attività di protezione civile, pag. 26.

¹⁴⁷ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 ottobre 2020. Allertamento e sistema di allarme pubblico IT-alert in riferimento alle attività di protezione civile, pag. 27.

esso deve configurarsi come un tassello di un più ampio e articolato programma di mitigazione e riduzione della vulnerabilità. Si delinea, quindi, un disegno multicanale in cui la selezione dei media comunicativi sia orientata a garantire i livelli di tempestività ed efficacia richiesti per la diffusione degli avvisi.

In questa prospettiva, IT-alert si innesta su un quadro storicamente caratterizzato da una eterogeneità territoriale (cosiddetta “geometria variabile”), la quale è contraddistinta da difformità terminologiche, flussi comunicativi e modalità di correlazione la criticità dell’evento e l’allerta nelle diverse Regioni¹⁴⁸. L’introduzione del sistema nazionale di allarme pubblico mira, dunque, a superare questa frammentazione, integrandosi con le reti comunicative locali ma garantendo, al contempo, una omogeneità comunicativa a livello nazionale¹⁴⁹.

La coesistenza tra la piattaforma di IT-alert e i mezzi di informazione di massa e digitali solleva alcune dinamiche di carattere operativo. Durante la sperimentazione del sistema, infatti, il Dipartimento della Protezione Civile ha promosso una estesa strategia di comunicazione integrata insieme al Dipartimento per l’Editoria e l’Informazione, curando la pianificazione e la produzione di spot radio-televisivi, campagne online e profili sociali dedicati¹⁵⁰. Questa iniziativa è stata ulteriormente raccordata con la campagna nazionale sulle buone pratiche di Protezione Civile “Io non rischio”, evidenziando l’obiettivo di trasformare l’allarme pubblico da mero dato tecnico a uno strumento di crescita della consapevolezza pubblica sul rischio¹⁵¹.

Tuttavia, l’efficacia di questa comunicazione istituzionale diretta si scontra storicamente con la necessità di passare attraverso la “mediazione culturale” dei canali di informazione giornalistica¹⁵². In questo senso, le istituzioni e la comunità scientifica rischiano di apparire invisibili se non riescono a relazionarsi correttamente con il sistema dei social media. Questa relazione presenta alcune problematiche, in quanto da un lato, i giornalisti tendono a inglobare sempre di più nelle loro dichiarazioni le informazioni

¹⁴⁸ M. ALTAMURA, relazione in AA. VV., *La Protezione civile nella società del rischio. La responsabilità del Sistema e dei diversi attori nelle prospettive di riforma legislativa. Atti dell’incontro di studio Siracusa, Istituto Superiore Internazionale di Scienze Criminali, 29 maggio 2015*, Pisa, ETS, 2016, pag. 64.

¹⁴⁹ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 ottobre 2020. Allertamento e sistema di allarme pubblico IT-alert in riferimento alle attività di protezione civile, pag. 18.

¹⁵⁰ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile. IT-alert: il sistema di allarme pubblico (aggiornato al 7 febbraio 2026).

¹⁵¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile. IT-alert: il sistema di allarme pubblico (aggiornato al 7 febbraio 2026).

¹⁵² AA. VV., *Protezione Civile e responsabilità nella società del rischio. Chi valuta, chi decide, chi giudica. Atti dell’incontro di studio Roma, Biblioteca Nazionale Centrale, 4 ottobre 2011*, Pisa, ETS, 2012, pag. 10.

pubblicate autonomamente dalle istituzioni nei propri canali web¹⁵³; dall'altro lato, l'informazione del mercato tende a rispondere spesso a logiche commerciali tese a inseguire l'emotività o la semplificazione piuttosto che la comprensione della complessità¹⁵⁴. Da ciò consegue il rischio secondo cui l'informazione sull'emergenza venga accantonata in favore del fenomeno del "sensazionalismo": questa situazione comporta il timore di tradursi in veri e propri processi sommari o atti di accusa mediatici contro l'autorità tecnico-scientifica, specialmente di fronte all'incertezza che caratterizza quelli che sono i fenomeni naturali o alla gestione di eventi non catalogabili secondo protocolli rigidi¹⁵⁵.

Un esempio concreto di questa asimmetria comunicativa è rappresentato dalla vicenda giudiziaria che concerne il terremoto dell'Aquila del 2009: in questo contesto, come sancito dalla sentenza della Corte di Cassazione n. 12478/2016¹⁵⁶, nel campo della comunicazione sociale del rischio l'autorità di Protezione Civile è tenuta a adeguare i propri messaggi ad un livello ottimale di trasparenza e di correttezza scientifica, adottando i canoni di chiarezza oggettiva, comprensibilità e inequivocità¹⁵⁷. Tuttavia, l'adempimento di questo standard rigoroso si scontra con la "mediazione culturale" operata dai mass media, laddove essi tendono a interpretare i dati scientifici secondo un registro linguistico semplificato ed emotivo¹⁵⁸. In questo contesto, il processo dell'Aquila ha dimostrato che quando la comunicazione scientifica viene filtrata e talvolta distorta dagli organi di stampa, l'attività preventiva dell'amministrazione subisce un paradosso: la doverosa comunicazione del rischio si trasforma in un insostenibile "rischio della comunicazione"¹⁵⁹.

Al fine di scongiurare questi rischi, nonché al fine di sottrarre lo spazio pubblico alla propagazione di dicerie, appare indispensabile per le istituzioni competenti di agire attraverso strategie comunicative durante il cosiddetto "tempo di pace", ossia nei momenti

¹⁵³ A. MASSA, F. COMUNELLO, *La comunicazione del rischio "Made in Italy". Riflessioni a partire da una literature review*, in *Rivista Trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 2024, n. 3, pag. 22.

¹⁵⁴ AA. VV., *Protezione Civile e responsabilità nella società del rischio. Chi valuta, chi decide, chi giudica. Atti dell'incontro di studio Roma, Biblioteca Nazionale Centrale, 4 ottobre 2011*, Pisa, ETS, 2013, pag. 9.

¹⁵⁵ AA. VV., *op. cit.* pag. 90.

¹⁵⁶ C. di Cassazione, 24 marzo 2016, n. 12478, in www.giurisprudenzapenale.com.

¹⁵⁷ AA. VV., *La protezione civile nella società del rischio. La responsabilità penale nell'ambito dell'attività di protezione civile. Atti dell'incontro di studio organizzato in collaborazione con il Consiglio Superiore della Magistratura, Roma, Sala Conferenze del Palazzo dei Marescialli, 14 luglio 2016*, Pisa, ETS, 2017, pag. 62.

¹⁵⁸ AA. VV., *Protezione Civile e responsabilità nella società del rischio. Chi valuta, chi decide, chi giudica. Atti dell'incontro di studio Roma, Biblioteca Nazionale Centrale, 4 ottobre 2011*, Pisa, ETS, 2012, pag. 90.

¹⁵⁹ AA. VV., *La protezione civile nella società del rischio. La responsabilità penale nell'ambito dell'attività di protezione civile. Atti dell'incontro di studio organizzato in collaborazione con il Consiglio Superiore della Magistratura, Roma, Sala Conferenze del Palazzo dei Marescialli, 14 luglio 2016*, Pisa, ETS, 2017, pag. 45.

non segnati dall'imminenza di una emergenza naturale¹⁶⁰. Questa strategia si realizza attraverso, ad esempio, la gestione di un ecosistema digitale (composto da piattaforme quali siti web, blog, pagine social); attraverso l'apertura di canali dedicati appositamente, creati al fine di evitare di generare aspettative insostenibili circa la tempestività o le modalità di risposta durante la fase emergenziale.

In tale prospettiva, IT-alert si inserisce come uno strumento fondamentale di comunicazione di massa, dal momento che l'allarme pubblico incide direttamente sull'attivazione comportamentale: esso, infatti, non si esaurisce nella mera fornitura tecnica di un'informazione scientifica ma mira ad essere un vero e proprio input per le azioni immediate di salvaguardia. Infatti, il fine ultimo del messaggio di IT-alert è quello di promuovere e sollecitare l'adozione delle misure di autoprotezione da parte del cittadino, le quali sono espressamente definite come “azioni da porre in essere a ridurre i rischi e ad attenuare le conseguenze derivanti da gravi emergenze e catastrofi imminenti o in corso”¹⁶¹; in questo senso, l'avviso di IT-alert funge da input per il cittadino in ragione del fatto che egli possa prendere cognizione immediata della situazione di pericolo in atto o imminente sul proprio territorio, che egli superi l'atteggiamento passivo di delega della propria incolumità alle istituzioni, assumendo il ruolo di soggetto attivo della prevenzione civile e, infine, che egli attui tempestivamente le condotte di autoprotezione raccomandate dalla pianificazione locale di emergenza¹⁶².

In questa chiave di lettura, IT-alert si configura come lo strumento tecnologico che consente di materializzare il passaggio da una amministrazione dell'emergenza puramente centralizzata, ad un modello di cittadinanza attiva e resiliente, in cui il primo avviso si pone come la preconditione informativa indispensabile per l'esercizio consapevole dell'autoprotezione individuale o collettiva.

Tuttavia, il sistema di allarme pubblico, come sancito dalla Direttiva ministeriale, “non è salvifico in sé”¹⁶³, in quanto la sua funzionalità reale risente strutturalmente dei limiti

¹⁶⁰ A. MASSA, F. COMUNELLO, *La comunicazione del rischio “Made in Italy”. Riflessioni a partire da una literature review*, in *Rivista Trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 2024, n. 3, pag. 20. Sul punto anche T. POSTIGLIONE, *La complessità della comunicazione del rischio per la protezione civile, tra partecipazione e voglia di assicurazione*, in *Ambiente Rischio Comunicazione*, aprile 2014, pag. 9. L'Autrice definisce il “tempo di pace” come: “il tempo giusto per educare affinché si possa efficacemente comunicare in emergenza o all'approssimarsi di una calamità, costruendo percorsi basati su un nuovo patto sociale tra cittadini ed istituzioni”.

¹⁶¹ Direttiva UE, 11 dicembre 2018, n. 1972, in www.eur-lex.europa.eu.

¹⁶² Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile. IT-alert: il sistema di allarme pubblico (aggiornato al 7 febbraio 2026).

¹⁶³ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 ottobre 2020. Allertamento e sistema di allarme pubblico IT-alert in riferimento alle attività di protezione civile, pag. 18.

scientifici delle previsioni probabilistiche (connesse, ad esempio, al margine di errore derivante dall'inevitabile discrezionalità che connota le attività di valutazione dei funzionari pubblici, di sovente costretti ad operare in contesti di estrema urgenza o emergenza), delle problematiche tecnologiche, legate al potenziale malfunzionamento degli apparati o delle reti di comunicazione, nonché delle incertezze comportamentali dei destinatari¹⁶⁴.

Per quanto concerne i limiti intrinseci alla tecnologia Cell Broadcast, la quale è utilizzata come tecnologia primaria per la diffusione delle allerte, garantisce una eccezionale capillarità e resistenza alla problematica del congestionamento della rete. Ciononostante, i test sul campo del Dipartimento di Protezione Civile hanno evidenziato alcuni limiti tecnici circa la propagazione fisica del segnale radio¹⁶⁵: a causa della conformazione complessa del territorio italiano e del comportamento non lineare delle celle radiomobili, i messaggi di allerta vengono talvolta ricevuti da dispositivi fuori dall'area di reale pericolo.

Questo accade in ragione del fatto che taluni terminali non si agganciano alle stazioni radio base la cui area di copertura supera i confini della sottozona target¹⁶⁶. Oppure, può accadere che, al contrario, si registrino casi di mancata ricezione all'interno della zona colpita: in questa situazione, dispositivi situati nell'epicentro dell'emergenza possono non ricevere alcuna notifica per via di zone d'ombra geografiche, per indisponibilità temporanea della rete o per problemi di saturazione fisica della cella. Inoltre, la sperimentazione ha documentato casi di ritardo nella ricezione del segnale, che sono stimati tra i venti e i trenta minuti dal momento dell'invio.

Un ulteriore limite operativo di IT-alert risiede nell'intrinseca genericità del contenuto veicolabile tramite l'utilizzo della tecnologia Cell Broadcast: in questo senso, il messaggio trasmesso alla popolazione è un avviso collettivo, unidirezionale e standardizzato, che si poggia sul protocollo CAP-IT¹⁶⁷. Proprio a causa di questo formato rigido, il sistema non può elaborare informazioni personalizzate in relazione alla specifica vulnerabilità o esposizione del singolo utente nel momento esatto in cui riceve la notifica; inoltre, non è in grado, nella maggior parte dei casi, di indicare nel testo del messaggio le specifiche misure e precise di protezione che ciascun destinatario dovrebbe adottare a

¹⁶⁴ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 ottobre 2020. Allertamento e sistema di allarme pubblico IT-alert in riferimento alle attività di protezione civile, pag. 18.

¹⁶⁵ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile. IT-alert: il sistema di allarme pubblico (aggiornato al 7 febbraio 2026), pag. 19.

¹⁶⁶ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile. IT-alert: il sistema di allarme pubblico (aggiornato al 7 febbraio 2026), pag. 19. Si tratta del fenomeno di “overshooting”.

¹⁶⁷ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile. IT-alert: il sistema di allarme pubblico (aggiornato al 7 febbraio 2026), pag. 19.

seconda della propria posizione spaziale (ad esempio, se egli si trova all'aperto o in un seminterrato) e, infine, deve necessariamente limitarsi ad una rappresentazione oggettiva e sintetica dello scenario di pericolo, delegando la specificazione delle condotte salvifiche alla conoscenza che il cittadino ha con riguardo ai piani comunali di Protezione Civile, attuati nel cosiddetto "tempo di pace"¹⁶⁸.

I limiti tecnologici della rete mobile si integrano e si sommano alle incertezze strutturali dei modelli previsionali della scienza meteorologica ed idrogeologica. Infatti, l'applicazione pratica di IT-alert allo scenario delle "precipitazioni intense" presenta il nucleo di tale complessità: i temporali forti e localizzati sono caratterizzati da una rapidità evolutiva che rende pressoché impossibile l'aggiornamento tempestivo delle previsioni tramite i tradizionali strumenti di monitoraggio¹⁶⁹. Per questo motivo, si richiama all'algoritmo Radar-News, sviluppato per la localizzazione e la previsione nel brevissimo termine delle piogge intense, al quale è affidato il compito di elaborare in tempo reale i livelli di severità. Tuttavia, siccome tali emergenze si sviluppano rapidamente, arrivano a incidere su varie aree spaziali: questo elemento comporta la difficoltà di trasmettere istantaneamente tali variazioni alla rete degli operatori di telefonia, i quali non riescono ad attivare in via automatica le corrispondenti celle telefoniche. Questo elemento porta il sistema al rischio di un duplice fallimento scientifico, dal momento che, da un lato, l'invio di allarmi in assenza di reali condizioni di pericolo porta al fenomeno delle "false allerte"; dall'altro lato, invece, la mancata emissione del messaggio per eventi severi porta ad una situazione di "mancata allerta".

In aggiunta, i limiti di tale strumento di allarme pubblico si ripercuotono anche sul piano della psicologia dell'emergenza e dei comportamenti della comunità. In quest'ottica, la prima conseguenza emerge dalla proliferazione del fenomeno di "al lupo al lupo"¹⁷⁰: le relazioni sulla sperimentazione evidenziano che, qualora IT-alert operasse in via automatica per le precipitazioni intense, il numero di messaggi inviati sul territorio nazionale sarebbe elevatissimo. Dunque, di fronte a una elevata percentuale di messaggi a cui non segue un riscontro reale sul territorio, la popolazione tenderebbe a percepire le notifiche solamente come falsi allarmi.

¹⁶⁸ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile. IT-alert: il sistema di allarme pubblico (aggiornato al 7 febbraio 2026), pag. 21.

¹⁶⁹ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile. IT-alert: il sistema di allarme pubblico (aggiornato al 7 febbraio 2026), pag. 6.

¹⁷⁰ AA. VV., *La protezione civile nella società del rischio. La responsabilità del Sistema e dei diversi attori nelle prospettive di riforma legislativa. Atti dell'incontro di studio Siracusa, Istituto Superiore Internazionale di Scienze Criminali, 29 maggio 2015*, Pisa, ETS, 2016, pag. 28.

Tale percezione potrebbe portare i cittadini a disattivare le notifiche di allerta, laddove consentito dai settaggi del terminale, o a ignorare del tutto i messaggi di reale pericolo, ritenendoli inattendibili e minando alla base la credibilità dell'intero sistema di Protezione Civile¹⁷¹.

Proprio a causa dei suddetti limiti tecnologici e previsionali, l'operatore di Protezione Civile non può essere considerato come uno strumento isolato, ma deve essere inserito all'interno di un contesto sistemico complesso e più ampio, dove si intrecciano inevitabilmente i comportamenti delle istituzioni, dei vettori privati e dei cittadini¹⁷². Di conseguenza, l'efficacia e la legittimità dell'allertamento tecnologico dipendono interamente dal grado di complementarità che il sistema riesce ad esprimere rispetto a tre pilastri fondamentali, ossia: l'integrazione strutturale con la pianificazione di emergenza, l'informazione e la partecipazione e, infine, la multicanalità e l'equivalenza tecnologica tra i sistemi alternativi. Con riferimento al primo aspetto, i messaggi trasmessi tramite Cell Broadcast, per via dei loro limiti fisici di spazio ed estensione del testo, sono strutturalmente privi di indicazioni specifiche sulle condotte da adottare sul posto.

Pertanto, il presupposto logico di operatività del sistema di IT-alert risiede nell'esistenza e nella conoscenza preventiva dei piani comunali di emergenza, i quali costituiscono la vera e propria attività ordinaria di gestione e mitigazione del rischio sul territorio. Infatti, tale concetto rientra nell'ambito dell'adeguatezza dell'informazione di emergenza, dal momento che essa non si esaurisce nell'attività di trasmissione del segnale ma, al contrario, deve ricomprendere tutte quelle azioni che sono idonee a mettere i cittadini nella condizione di salvarsi, coordinando dunque l'allarme pubblico con le campagne educative preventive e con il dovere di collaborazione della stessa comunità con la Pubblica Amministrazione¹⁷³.

In relazione al secondo elemento, invece, il dovere informativo assume un valore dogmatico particolare: esso si configura come una vera e propria "regola cautelare di secondo grado", in quanto, pur non prescrivendo direttamente le modalità fisiche di esecuzione di un'attività pericolosa, consente la valutazione dialettica dei protocolli

¹⁷¹ AA. VV., *La protezione civile nella società del rischio. La responsabilità del Sistema e dei diversi attori nelle prospettive di riforma legislativa. Atti dell'incontro di studio Siracusa, Istituto Superiore Internazionale di Scienze Criminali*, 29 maggio 2015, Pisa, ETS, 2016, pag. 28.

¹⁷² AA. VV., *La protezione civile nella società del rischio. Procedure, garanzie, responsabilità. Atti dell'incontro di studio Milano, Palazzo di Giustizia*, 30 novembre 2013, Pisa, ETS, 2014, pag. 91-92.

¹⁷³ V. LETTERA, *Protezione civile, adeguatezza dell'informazione e diritto-dovere di autoprotezione*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 4 aprile 2020.

preventivi attraverso la partecipazione attiva di tutti i soggetti interessati¹⁷⁴. Tale impostazione supera il precedente modello di Protezione Civile, in quanto consente di dimostrare che è indispensabile favorire la inclusione stabile nel processo decisionale sia di destinatari intermedi, come gli apparati pubblici locali o le Regioni, ma anche dei destinatari finali, ossia i cittadini o i singoli consociati¹⁷⁵. Infatti, solo attraverso la costruzione di questi protocolli partecipati, i quali sarebbero impossibili da avviare senza un flusso informativo costante e trasparente, è possibile individuare un punto di equilibrio tra progresso scientifico, tutela della vita e libertà individuali¹⁷⁶.

Da ultimo, il criterio della complementarità opera sul versante tecnologico dell'accessibilità e dell'inclusione. In questo contesto, essendo che la tecnologia Cell Broadcast è soggetta a limiti di saturazione, assenza di feedback ed eventuali malfunzionamenti, lo Stato non può affidare l'intera incolumità collettiva a un unico canale digitale. Infatti, la stessa normativa di riferimento, all'articolo 98-*vicies ter*, comma 4, del Codice delle Comunicazioni Elettroniche, prevede che le autorità competenti possano autorizzare la trasmissione di allarmi pubblici attraverso canali alternativi, i quali sono basati pur sempre su servizi di accesso ad internet (come, ad esempio, eventuali applicazioni mobili)¹⁷⁷.

Questa possibilità è, tuttavia, subordinata ad una rigida condizione di conformità giuridica, dal momento che tali sistemi alternativi possono essere autorizzati solo laddove siano idonei a garantire un'efficacia equivalente in termini di copertura e capacità di raggiungere gli utenti finali, inclusi i visitatori temporaneamente presenti nell'area interessata dall'emergenza.

In definitiva, l'esperienza di IT-alert dimostra come l'innovazione tecnologica possa rafforzare la capacità preventiva del Servizio Nazionale di Protezione Civile, senza tuttavia poter prescindere dalla complessità del sistema nel quale essa si inserisce. La tutela della popolazione non può, infatti, essere affidata alla sola efficienza dello strumento tecnologico, ma richiede il coordinamento tra conoscenza scientifica, capacità amministrativa, pluralità

¹⁷⁴ AA. VV., *Protezione civile e responsabilità nella società del rischio. Chi valuta, chi decide, chi giudica. Atti dell'incontro di studio Roma, Biblioteca Nazionale Centrale, 4 ottobre 2011, a cura di Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri e Fondazione CIMA*, Pisa, ETS, 2012, pag. 144.

¹⁷⁵ AA. VV., *Protezione civile e responsabilità nella società del rischio. Chi valuta, chi decide, chi giudica. Atti dell'incontro di studio Roma, Biblioteca Nazionale Centrale, 4 ottobre 2011, a cura di Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri e Fondazione CIMA*, Pisa, ETS, 2012, pag. 121.

¹⁷⁶ AA. VV., *op. cit.* pag. 144.

¹⁷⁷ Articolo 98-*vicies ter*, comma 4, della Direttiva (UE) 11 dicembre 2018, n. 1972, in www.eur-lex.europa.eu.

dei canali informativi e consapevolezza dei cittadini. È proprio grazie all'equilibrio tra questi elementi che l'allertamento può tradursi da una mera innovazione tecnica in un effettivo strumento di gestione e mitigazione del rischio.

La tecnologia, pertanto, non si sostituisce alla funzione amministrativa di prevenzione ma ne costituisce uno strumento attraverso il quale essa può trovare forme nuove di attuazione.

CAPITOLO V

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La presente trattazione ha inteso indagare le profonde metamorfosi dogmatiche, organizzative e di responsabilità che interessano il diritto dell'emergenza nell'ordinamento contemporaneo, con particolare riferimento all'evoluzione della funzione di allertamento all'interno del Servizio Nazionale di Protezione Civile. Il nesso consente di unire le premesse storiche sull'eccezionalità dei poteri straordinari all'avvento delle più sofisticate tecnologie digitali di diffusione di allarme pubblico.

L'evoluzione del sistema di Protezione Civile in Italia segna storicamente il superamento di una concezione di stampo ottocentesco, rigidamente improntata ad una logica emergenziale reattiva e finalizzata alla mera "amministrazione del soccorso" *ex post*. In questo paradigma classico, lo Stato interveniva materialmente solo a calamità o emergenza già accaduta, affidandosi prevalentemente all'impiego emergenziale dell'esercito o degli apparati di pubblica sicurezza facendo capo alle Prefetture. L'eccezionalità del fatto era intesa come una sventura occasionale, una temporanea interruzione della normalità ordinaria che doveva essere governata attraverso l'utilizzo delle ordinanze contingibili e urgenti atipiche, o attraverso l'introduzione di Commissari Straordinari nominati *una tantum*. Entro questa cornice teorica, dunque, la "necessità" veniva evocata come una fonte autonoma di produzione giuridica. Tuttavia, l'Assemblea Costituente ha fermamente rigettato tale impostazione accogliendo una "tesi dualista" e sottomettendo rigidamente ogni deroga ai confini tracciati dal principio di legalità.

La transizione verso la contemporanea "società del rischio" – caratterizzata dalla proliferazione strutturale di minacce tecnologiche, biologiche e ambientali – ha inevitabilmente scardinato l'assetto originario. Infatti, la concezione dell'emergenza muta a un evento che si inserisce nella normalità quotidiana, imponendo ai pubblici poteri il passaggio dal tradizionale "diritto dell'emergenza" ad un regime stabile di "amministrazione del rischio". Tale passaggio ha trovato la sua compiuta consacrazione nell'istituzione del Servizio Nazionale Protezione Civile, prima con la legge n. 225/1992, poi con la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001 e, da ultimo, nell'organica risistemazione operata dal Codice della Protezione Civile (ossia, il decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1). Il sistema si è così strutturato come un organismo policentrico, diffuso e a rete, il cui fulcro operativo

non risiede più nella materiale reazione, bensì nelle attività anticipate contenute nel “Disaster Management Cycle”, quali la previsione e, soprattutto, la prevenzione (non strutturale).

Queste due fasi della trattazione dimostrano come la sicurezza del territorio non si misuri più solamente sulla velocità o sull’adeguatezza dei soccorsi materiali, bensì sulla capacità complessiva del sistema di prevedere, comunicare e prevenire il pericolo. In questo senso, la tutela dei diritti inviolabili della persona, a partire dal diritto alla salute e dal diritto alla vita, si consacra oggi sul terreno della conoscenza scientifica del territorio, dell’elaborazione dei piani di emergenza dinamici e partecipati, nonché della capillarità dei vettori di allarme pubblico (come IT-alert). Tuttavia, questo slittamento dogmatico dall’autorità all’informazione, e dall’atto precettivo all’allertamento digitale, non cancella le tensioni pubblicistiche che sono interne all’eccezione; al contrario, infatti, sposta i punti di attrito dell’ordinamento, dal momento che le classiche derive autoritarie connesse alle ordinanze atipiche cedono il posto a nuovi paradossi legati alla decisione algoritmica, all’iper precauzione amministrativa dettata dal timore della responsabilità giudiziale e dal bilanciamento costituzionale tra la sorveglianza tecnologica e l’autodeterminazione informativa dei consociati.

Un ulteriore passaggio fondamentale è dato dall’introduzione della piattaforma di IT-alert nell’ordinamento italiano, la quale è stata accompagnata da una significativa enfasi istituzionale, spesso incline a considerare l’innovazione digitale come uno strumento risolutivo. Sotto il profilo tecnologico, la scelta di utilizzare la tecnologia Cell Broadcast come vettore primario di allertamento risponde a logiche efficaci: infatti, diversamente dai tradizionali sistemi di messaggistica, che operano su canali individuali (“*one-to-one*”), il Cell Broadcast consente di adottare una trasmissione unidirezionale e collettiva (ossia, una logica “*one-to-many*”). Questa modalità consente di irradiare istantaneamente brevi messaggi di testo a tutti i dispositivi mobili agganciati alle celle telefoniche presenti nell’area target, senza che vadano ad impattare sul traffico ordinario e garantendo la massima capillarità, nonché l’assoluto anonimato, agli utenti.

Tuttavia, l’analisi critica della disciplina dimostra come la tecnologia deve essere intesa esclusivamente come un mezzo, e mai come un fine in sé. In quest’ottica, come espressamente riconosciuto dalla stessa Direttiva ministeriale del 23 ottobre 2020, l’allarme pubblico “non è salvifico in sé”, in quanto la sua reale efficacia non risiede nella mera emissione tecnica del segnale sul display del telefono, ma nella capacità di generare una corretta e consapevole reazione comportamentale da parte della popolazione vulnerabile. Una rappresentazione eccessivamente fiduciosa delle capacità dello strumento tecnologico

rischia, tuttavia, di alimentare una deriva tecnocratica, inducendo a ritenere che la digitalizzazione dell'allarme possa surrogare o compensare le carenze storiche della pianificazione urbanistica e della prevenzione strutturale del territorio.

Parallelamente, la sperimentazione sul campo condotta dal Dipartimento della Protezione Civile ha svelato una rilevante asimmetria tra l'astratta precisione teorica del calcolo probabilistico e la concretezza irregolare delle reti di comunicazione reali. Infatti, l'operatività della tecnologia Cell Broadcast si scontra con tre significativi limiti intrinseci alla propagazione delle onde radio: il fenomeno dell'overshooting, il fenomeno delle zone d'ombra e della mancata ricezione, nonché il fenomeno della latenza temporale. Con riferimento al primo elemento, spesso accade che l'area target colpita dall'emergenza non coincida perfettamente con i confini delle celle telefoniche, per cui i messaggi vengono inevitabilmente ricevuti anche da dispositivi situati al di fuori della zona di pericolo effettivo, in quanto agganciati ad un'antenna la cui copertura sconfina sul territorio target. Questo disallineamento produce una percentuale di "falsi allarmi" nei soggetti non direttamente minacciati, compromettendo l'attendibilità percepita dal segnale.

Al contrario, la complessa conformazione del territorio nazionale determina la preesistenza di ampie "zone d'ombra" – specificatamente nelle aree montane, rurali o isolate- sprovviste di copertura di rete o in cui la propagazione fisica del segnale risulta essere indiretta. In queste zone, infatti, i consociati rischiano di rimanere del tutto esclusi dall'allerta potenzialmente salvavita. Inoltre, la ricezione rimane subordinata allo stato del dispositivo privato: un telefono spento o in modalità aerea, oppure tecnologicamente obsoleto, può non essere in grado di processare l'allarme.

Infine, il terzo elemento concerne il fatto che le verifiche tecniche hanno documentato ritardi sistemici nella ricezione materiale dei messaggi, i quali sono stimati in venti o trenta minuti dal momento dell'invio da parte del Dipartimento. In questo contesto, in presenza di fenomeni meteorologici o idrogeologici che si sviluppano in modo immediato, un simile lasso temporale di latenza rischia di vanificare l'intera funzione preventiva, giungendo a ridosso o addirittura successivamente all'impatto distruttivo dell'evento.

I limiti strutturali del Cell Broadcast sono emersi in tutta la loro criticità nello scenario delle precipitazioni intense. In questo contesto, al fine di circoscrivere spazialmente l'allarme, il Dipartimento aveva inizialmente suddiviso il territorio in 887 sottozone. Tuttavia, la sperimentazione ha dimostrato che l'ampiezza delle celle telefoniche rendeva impraticabile un allertamento così millimetrico, generando un numero potenzialmente eccessivo di falsi allarmi e un sovraccarico informativo alla popolazione.

Per superare questa limitazione, la Direttiva del 12 febbraio 2026 ha proposto l'introduzione di un radicale mutamento di paradigma tecnologico e giuridico per la casistica delle piogge intense, avviando una sperimentazione per l'introduzione, entro dodici mesi, di una applicazione mobile dedicata che sfrutta la connessione dei dati (4G o 5G) e il sensore GPS dei telefoni. Dunque, se sotto il profilo tecnico il tracciamento GPS consente una localizzazione georeferenziata millimetrica che supera i limiti dell'overshooting, sotto il profilo costituzionale questo passaggio segna il superamento del modello del "blind Broadcast" – anonimo e passivo – in favore di un sistema che pone rilevanti interrogativi sotto il profilo dell'uguaglianza, dell'inclusione digitale e della tutela dei dati.

Il primo riguarda la possibile violazione del principio di uguaglianza e di divario digitale, dal momento che veicolare la ricezione di un allarme di Protezione Civile al download attivo di un'applicazione rischia di determinare una disparità tra le fasce più deboli o vulnerabili della popolazione. Dunque, si differenzia la situazione della tecnologia Cell Broadcast, che è universale, dall'applicazione mobile che, invece, sposta l'onere di allertamento sul cittadino.

Un secondo interrogativo riguarda il fenomeno di sorveglianza georeferenziata, che concerne la raccolta continuativa delle coordinate geografiche tramite GPS. Il tracciamento della posizione spaziale in tempo reale consente la ricostruzione dell'identità digitale, delle abitudini e degli spostamenti quotidiani dei singoli consociati.

In aggiunta, l'allertamento automatizzato per le precipitazioni intense poggia sull'impiego dell'algoritmo Radar-News, deputato a calcolare in tempo reale gli indici di severità meteorologica proiettando i dati della rete radar nazionale. Tuttavia, l'estrema rapidità evolutiva e l'intrinseca caoticità di talune calamità rendono tali fenomeni parzialmente inidonei alle modellazioni predittive. In questo contesto, ossia nell'ambito della "scienza debole" o incertezza scientifica, l'operatore di Protezione Civile si muove nell'ambito della responsabilità penale. Essa ricomprende una serie di criteri che sono stati introdotti a partire dalla giurisprudenza della Cassazione nella "Sentenza Sarno" (n. 16761/2010), i quali impongono al decisore pubblico di adottare la logica precauzionale del "maximin", prefigurandosi dunque lo scenario peggiore e più catastrofico possibile al fine di orientare l'allertamento.

Questo orientamento ha poi innescato una vistosa deriva verso quella che è stata definita come "Protezione Civile difensiva". Essa si è sviluppata in ragione del fatto che, pur di azzerare il proprio rischio penale derivante da un'omessa allerta o tardiva allerta, i previsori regionali e i Sindaci tendono a sovrastimare sistematicamente la soglia del pericolo,

immettendo sul territorio una quantità ridondante di allerte (il cui numero, specialmente per le allerte più gravi, è più che raddoppiato rispetto agli anni passati).

Questa inflazione del livello di precauzione determina un paradosso sistemico, il quale è dato dalla sindrome del “al lupo, al lupo”. In questo senso, di fronte ad una elevata percentuale di allerte gravi a cui non segue alcun riscontro calamitoso reale sul territorio, la popolazione sperimenta un rigetto psicologico e una desensibilizzazione alla gravità del pericolo. Infatti, si arriva ad una situazione nella quale i cittadini smettono di prestare fede ai messaggi istituzionali e omettono di adottare le condotte prudenti, nonché le misure di autoprotezione necessarie, ritrovandosi impreparati nel momento in cui l’evento distruttivo concreto si manifesta.

La conseguenza è che l’eccesso di precauzione, dettata dal timore delle conseguenze giudiziarie connesse all’omessa o tardiva allerta, rischia così di compromettere l’efficacia stessa dell’allertamento.

La progressiva transizione verso un’amministrazione del rischio proattiva ha radicalmente ridefinito la natura giuridica dell’attività informativa della Pubblica Amministrazione. L’allertamento e l’informazione alla popolazione non si configurano più come attività facoltative, bensì come espressioni di una vera e propria funzione amministrativa doverosa e incidente sui doveri di Protezione Civile che gravano sul singolo operatore.

Sotto il profilo dogmatico, il dovere informativo ha un valore teorico peculiare, in quanto si configura a tutti gli effetti come una “regola cautelare di secondo grado”. In quest’ottica, se le regole cautelari di primo grado impongono condotte materiali volte a governare direttamente la fonte del pericolo (come l’esecuzione di opere strutturali), la regola informativa di secondo grado non prescrive la condotta materiale per neutralizzare il rischio ma abilita la valutazione dei protocolli preventivi e innesca la reazione di autoprotezione dei destinatari.

Attraverso la ricezione dell’allarme, infatti, il cittadino viene messo nelle condizioni di valutare la propria esposizione al danno e di attivare consapevolmente le necessarie condotte salvifiche. La giurisprudenza ha inoltre chiarito che il corretto adempimento di tale dovere non può risolversi sul mero rispetto formale di protocolli burocratici: esso si misura *ex post* sulla base dell’adeguatezza dell’attività informativa nella sua concretezza, parametrata sul livello di prevedibilità del pericolo e sulle reali possibilità di accesso all’informazione da parte dei consociati. Di conseguenza, una comunicazione del rischio che

sia carente, tardiva o scientificamente non corretta espone direttamente l'amministrazione e i suoi funzionari a gravi profili di responsabilità civile o penale.

L'adempimento di questo standard informativo rigoroso si scontra tuttavia con un paradosso sistemico che è interno ai moderni flussi di comunicazione di massa. In questo contesto, il *leading case* è rappresentato dalle drammatiche vicende giudiziarie legate al terremoto dell'Aquila del 2009. Come statuito dalla Corte di Cassazione – nella sentenza n. 12478 del 2016 – l'autorità di Protezione Civile, nell'esercizio della comunicazione sociale del rischio, è tenuta a adeguare i propri messaggi a parametri ottimali di trasparenza e correttezza scientifica, conformando l'informazione ai canoni di chiarezza oggettiva, comprensibilità e inequivocità.

La vicenda in esame ha dimostrato in sede giudiziaria come la distorsione del messaggio scientifico operata dagli organi di stampa generi un ulteriore elemento di criticità: in questo senso, la doverosa attività di informazione sul rischio si converte in un "rischio della comunicazione" per gli stessi operatori. Infatti, le rassicurazioni distorte dai media finiscono per indurre nei cittadini comportamenti disfunzionali e letali, mentre l'autorità scientifica e tecnica viene esposta a forme di giudizio semplificato o mediaticamente condizionato.

Per disinnescare questo cortocircuito e sottrarre lo spazio pubblico alla propagazione di dicerie, fake news o letture mediatiche distorte, l'azione amministrativa deve necessariamente uscire dalla logica dell'urgenza per investire risorse strategiche nel cosiddetto "tempo di pace". Esso, infatti, si configura come l'unico spazio temporale idoneo a educare i consociati e a porre le basi per un'efficace comunicazione d'emergenza. In quest'ottica, se il cittadino viene educato in tempo di pace a comprendere il significato scientifico delle soglie probabilistiche e a familiarizzare con i modelli di comportamento previsti dalla pianificazione locale, la notifica ricevuta sul telefono durante l'emergenza può tradursi in un input operativo efficace. In caso contrario, l'innovazione tecnologica di IT-alert rimarrà uno strumento privo di effettiva capacità preventiva, incapace di produrre quella condotta autoprotettiva essenziale per la salvaguardia della vita umana. Sotto il profilo operativo, infatti, l'efficacia di IT-alert è garantita soprattutto dalla pianificazione locale di emergenza, e, in particolare, dai piani comunali di Protezione Civile. Spetta al Comune, in quanto organo più vicino al cittadino nonché perno della prima risposta sul territorio, redigere, approvare e mantenere costantemente aggiornato questo fondamentale strumento di prevenzione.

Tuttavia, l'analisi evidenzia una grave e cronica debolezza sistemica: nell'ordinamento italiano, l'approvazione e l'aggiornamento dei piani comunali rimangono adempimenti formalistici, non sempre metabolizzati e spesso disallineati rispetto alle reali mutazioni urbanistiche del territorio. Tale inerzia è alimentata dall'assenza di meccanismi sanzionatori o sostitutivi efficaci nei confronti delle amministrazioni comunali inadempienti, determinando una frattura tra la sofisticata comunicazione dell'allerta e l'interpretazione che il territorio comunale fa di essa.

Per ridurre questa frattura, si impone di ripensare quello che è il ruolo del cittadino all'interno del sistema di Protezione Civile. Storicamente, il paradigma emergenziale ottocentesco relegava la Protezione Civile a una condizione di assoluta passività, dove il cittadino era considerato unicamente come il "soggetto vulnerabile" da evacuare o da soccorrere. Invece, la transizione verso i moderni sistemi di allarme pubblico precoce consente di compiere un'inversione di tale concezione, abbracciando la logica del "*First Mile*": il cittadino, da utente passivo del soccorso, diventa un attore consapevole nonché primo responsabile della propria salvaguardia. Ciò accade grazie all'adozione delle misure di autoprotezione.

In definitiva, l'esperienza di IT-alert e la complessa parabola evolutiva del diritto dell'emergenza dimostrano come l'innovazione tecnologica, per quanto avanzata, non possa spingersi fino a sostituire le basi dell'agire amministrativo e della partecipazione sociale. La tutela della vita e dell'incolumità pubblica di fronte alla società del rischio non riesce a incentrarsi esclusivamente sulla potenza trasmissiva di un algoritmo o sulla frequenza dei segnali di allarme, bensì deve concernere anche la capacità dell'ordinamento di costruire una reale alleanza tra le istituzioni, scienza e comunità. Soltanto attraverso l'effettiva integrazione tra la capillarità dei vettori digitali, la costante manutenzione della pianificazione comunale e l'educazione dei consociati nel cosiddetto "tempo di pace", l'allertamento di Protezione Civile potrà smettere di essere un mero adempimento difensivo per trasformarsi nella massima espressione di una cittadinanza consapevole, resiliente ed autenticamente autonoma.

Un ulteriore elemento di analisi si concentra nell'ambito delle responsabilità che avvolgono l'attività di Protezione Civile. In questo contesto, dinanzi all'illusione collettiva di una infallibilità scientifico-tecnologica capace di azzerare i rischi esogeni della natura, è stata determinata una deriva di ipercriminalizzazione riguardante i disastri naturali, che ha comportato l'orientamento dei giudizi verso la ricerca di un colpevole umano per gli eventi caotici e imprevedibili.

Sotto il profilo dogmatico, l'errore di fondo commesso nella valutazione di tali eventi risiede nella sovrapposizione tra la gestione del rischio "endogeno" e quella del rischio "esogeno". Il primo è quello che viene introdotto nella società dal soggetto agente, il quale ha l'obbligo giuridico di astenersi dall'attività qualora non sia in grado di neutralizzarlo. Nella Protezione Civile, al contrario, il rischio è strutturalmente esogeno, dal momento che la fonte del pericolo risiede nella natura o in condotte terze. In quest'ottica, l'operatore umano non ha immesso la minaccia nell'ordinamento, ma è un soggetto terzo chiamato dall'ordinamento stesso a governare e mitigare una forza naturale che è già in atto.

Dunque, la posizione dei soggetti garanti di Protezione Civile, tra cui il Sindaco, non può essere equiparata ad un gestore di un rischio endogeno, bensì risulta dogmaticamente più vicina a quella della colpa medica, in cui il professionista interviene per curare una patologia insorta indipendentemente dalla sua volontà. Nondimeno, l'insegnamento inaugurato dalla "Sentenza Sarno" della Corte di Cassazione (n. 16761/2010) ha imposto all'operatore di non limitarsi a valutare le probabilità statistiche storiche, ma di prefigurarsi lo scenario peggiore e più catastrofico (*maximin*) ai fini dell'allertamento.

Parallelamente, l'ingresso dei modelli predittivi e sistemi algoritmici ad alto rischio, come l'algoritmo Radar-News, impiegati nell'attività di prevenzione, sposta i termini della legalità amministrativa. In questo senso, il rischio concreto è quello che il decisore pubblico umano manifesti una forte tendenza alla deresponsabilizzazione pratica, accettando passivamente l'output calcolato dal software per la convenienza di non doversi fare carico di un gravoso onere.

Tuttavia, il Regolamento europeo sull'Intelligenza Artificiale (AI ACT – Regolamento UE 2024/1689) impone obblighi rigorosi circa il controllo umano, la trasparenza e la cibersecurity per questi software: essi, infatti, vengono classificati come sistemi "ad alto rischio". L'algoritmo, pertanto, deve essere monitorato e integrato dall'attività umana, soprattutto nell'ambito del procedimento amministrativo laddove la tecnologia deve rimanere confinata a un ruolo di supporto istruttorio, mentre la decisione finale deve rimanere monopolio della persona fisica.

In aggiunta, sotto il profilo della tutela dei dati emergente dalle attività di allertamento, l'esperienza del Cell Broadcast assume un particolare rilievo. La sua architettura anonima e unidirezionale, infatti, dimostra come l'efficacia dell'allertamento possa essere perseguita senza necessariamente tradursi in una sistematica identificazione o tracciabilità dei destinatari. La prospettiva muta, tuttavia, laddove alla trasmissione indiscriminata del segnale si sostituiscano strumenti fondati sulla geolocalizzazione

individuale, rendendo necessario un più intenso bilanciamento tra la precisione dell'allerta, l'inclusione digitale e la tutela della riservatezza. In questo contesto, dunque, la tutela dei dati non si configura come un elemento contrario rispetto all'innovazione tecnologica, ma come un parametro che deve essere incorporato nella stessa progettazione degli strumenti attraverso i quali la funzione preventiva viene esercitata.

Alla luce di questa trattazione, l'analisi condotta consente di ritenere che la progressiva digitalizzazione della Protezione Civile non determina una sostituzione dell'amministrazione con la tecnologia, ma una trasformazione delle modalità attraverso le quali la funzione preventiva viene esercitata e delle responsabilità che ne derivano. Ne consegue che l'effettività della prevenzione non può essere ricondotta alla sola disponibilità di sistemi di allertamento capillari o modelli predittivi sempre più efficaci, bensì dipende anche dalla loro integrazione all'interno di un sistema nel quale la conoscenza scientifica, l'organizzazione amministrativa, la pianificazione territoriale, la tutela dei diritti e la partecipazione dei cittadini concorrono alla medesima finalità di riduzione del rischio. Pertanto, è proprio nell'equilibrio tra l'innovazione tecnologica e la responsabilità amministrativa che può individuarsi la principale condizione affinché l'allertamento automatico non rimanga una mera innovazione tecnica ma divenga uno strumento effettivo di tutela della collettività.

BIBLIOGRAFIA

- 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 organizzati in collaborazione con la Scuola Superiore della Magistratura, Roma, Scuola di perfezionamento delle Forze di Polizia, 28 – 30 maggio 2018*, Pisa, Edizioni ETS, 2019.
- AA. VV., *La protezione civile nella società del rischio. Procedura, garanzie, responsabilità, atti dell'incontro di studio, Milano, Palazzo di Giustizia, 30 novembre 2013*, Pisa, Edizioni ETS, 2014.
- AA. VV., *La protezione civile nella società del rischio. La responsabilità del Sistema e dei diversi attori nelle prospettive di riforma legislativa. Atti dell'incontro di studio Siracusa, Istituto Superiore Internazionale di Scienze Criminali, 29 maggio 2015*, Pisa, Edizioni ETS, 2016.
- AA. VV., *La protezione civile nella società del rischio. La responsabilità penale nell'ambito dell'attività di protezione civile. Atti dell'incontro di studio organizzato in collaborazione con il Consiglio Superiore della magistratura, Roma, Sala conferenze del Palazzo dei Marescialli, 14 luglio 2016*, Pisa, Edizioni ETS, 2017.
- AA. VV., *La protezione civile nella società del rischio. Scienza, consapevolezza. Comportamenti nella società del rischio. Atti delle giornate di studio organizzate in occasione del decennale di Fondazione CIMA presso il Campus Universitario di Savona, 10-12 ottobre 2017*, Pisa, Edizioni ETS, 2018.
- AA. VV., *Protezione civile e responsabilità nella società del rischio. Chi valuta, chi decide, chi giudica. Atti dell'incontro di studio, Roma, Biblioteca Nazionale Centrale, Pisa, Edizioni ETS, 2013.*
- AFFANNATO E., *Lo stato di emergenza e i suoi rimedi: il riparto delle competenze fra Stato e Regioni come limite alla decretazione d'urgenza e il fondamento costituzionale delle ordinanze contingibili e urgenti nazionali, regionali e locali*, in *Federalismi.it*, 26 gennaio 2022.
- AGOSTA S., *La responsabilità per danno ambientale nell'ordito di competenze tra Protezione civile e poteri prefettizi*, in *Nuove Autonomie*, 2013, p. 63 – 87.

- AKERKAR S., AYERS J., BOSWELL C., DECOSTER M., JIMERSON A., WOODSIDE ALEGRE L., *Early warning for early action: toward more behaviorally informed early warning system. Washington DC: resilience evaluation, analysis and learning (REAL) associate award.*
- ALBANESI E., *Le “fonti” dell’emergenza: dal decreto-legge alle ordinanze di protezione civile*, in *Amministrare*, fasc. 2, 2010, p. 185 – 196.
- ALBANESI E., *Le ordinanze di protezione civile “per l’attuazione” di decreti-legge (ed altri scostamenti dalla L. 225/1992)*, in *Giur. Cost.*, 2009, fasc. 3, p. 2231 ss.
- ALLEGRETTI U., *Il codice della Protezione Civile (d.lg. 2 gennaio 2018 n. 1)*, in *Aedon*, 2018, 1.
- ALLEGRETTI U., *The Italian Civil Protection System. Present situation and prospects of reform*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 7 giugno 2017.
- ALLEGRETTI U., *Una rinnovata protezione civile*, in *Astrid-online*, 2017.
- ALTAMURA M., AMATO D., FERRARIS L., FONDAZIONE CIMA, *Casi e questioni in tema di protezione civile*, 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 organizzati in collaborazione con la Scuola Superiore della Magistratura, Roma, Scuola di perfezionamento delle Forze di Polizia*, 28 – 30 maggio 2018, Pisa, Edizioni ETS, 2019.
- AMATO D., *Attività di protezione civile e responsabilità penale: criticità attuali e prospettive di riforma*, in *Criminalia*, 2015, p. 391 ss.
- AMATO D., *Comunicazione del rischio e responsabilità penale. Riflessioni a margine della sentenza della Cassazione sul caso “Grandi rischi”*, in *Criminalia*, 2016, p. 107 ss.
- AMENDOLA A., *Il principio di precauzione nell’attività della pa per la gestione dei rischi*, in *Diritto.it*, 24 agosto 2020.
- ANDRONIO A., *Le ordinanze di necessità e urgenza per la tutela dell’ambiente*, Milano, Giuffrè, 2004.
- ANDRONIO A., *Le ordinanze di necessità e urgenza per la tutela dell’ambiente nei più recenti indirizzi giurisprudenziali*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 24 gennaio 2008.
- ANTONIOLI M.L., *La Sicurezza Ambientale*, in *CERIDAP*, 2026, fasc. 1.
- ARCURI A., *Il governo delle emergenze: i rapporti tra decreti – legge e ordinanze di protezione civile dal terremoto dell’Aquila al crollo del ponte Morandi*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2019, fasc. 2.

- ARONSSON-STORRIER M., *Exploring The Foundations: The Principles of Prevention, Mitigation, and Preparedness in International Law, Role of International Law in Disaster Risk Reduction*, in Samuel K., Arosso-Storrier M. and Nakjavani Bookmiller K., *The Cambridge Handbook of Disaster Risk Reduction and International Law*, in *Cambridge University Press*, 2019, p. 52 – 70.
- BARONE A., *Amministrazione del rischio e intelligenza artificiale*, in *European Review of Digital Administration & Law*, 2020, vol. 1, pag. 63 – 67.
- BATTAGLIA F., *Il principio di precauzione: precauzione o rischio?* In *Energia, ambiente e innovazione*, vol. 50 (3), 2004.
- BEAN H., HASINOFF A., FIELDS S., *Defining public warning failure*, in *Journal of Contingencies and Crisis Management*, luglio 2024.
- BERNABEI G., *Riflessione critica sulla decretazione d'urgenza*, in *Federalismi.it*, 12 novembre 2014.
- BERTINI G., *Gestione commissariale e gestione amministrativa della prevenzione di eventi emergenziali*, in *Amministrazione in Cammino*, 17 novembre 2020.
- BERTOLINI P., *L'ascesa del principio di precauzione nel diritto ambientale*, in *RGA online – Rivista Giuridica dell'Ambiente*, ottobre 2019, n. 6.
- BIGNAMI D.F., *Protezione civile e riduzione del rischio disastri. Metodi e strumenti di governo della sicurezza territoriale e ambientale*, Rimini, Maggioli, 2010.
- BOTTARI M., *Procedimento amministrativo: evoluzione digitale e i suoi sviluppi nell'era dell'Intelligenza artificiale*, in *Il Diritto Amministrativo – Rivista Giuridica*,
- BOTTINO G., *L'amministrazione dell'emergenza*, in *CERIDAP*, 2024.
- BRIGNOLI N., *Il problema dei problemi: emergenza e ordinamento giuridico. Spunti sui risvolti ordinamentali dell'emergenza pandemica da Covid-19*, in *Nuove Autonomie*, 2022, n.2.
- CABIDDU M.A., *Necessità ed emergenza: ai confini dell'ordinamento*, in *Amministrare*, 2 agosto 2010, n. 2.
- CABIDDU M.A., *Stato di eccezione*, in *Amministrazione in Cammino*, 26 maggio 2010.
- CALDIROLA D., *Il commissario straordinario nell'emergenza*, in *Il Mulino – Rivisteweb*, 2 agosto 2010.
- CAMERLENGO Q., *Costituzione e poteri impliciti: spunti di riflessione*, in *Rivista AIC – Associazione italiana dei Costituzionalisti*, 2025, n. 1.
- CARDONE A., *La normalizzazione dell'emergenza. contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Torino, Giappichelli, 2011.

- CARDONE A., *La prassi delle ordinanze di protezione civile in tema di deroghe nel corso della XVI legislatura. La dimensione qualitativa del fenomeno ed alcuni spunti per limitarlo*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2011, fasc. 1.
- CARUSO C., *Prassi e funzioni del sistema di early warning*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2016, 1.
- CASSESE S., *I paradossi dell'emergenza*, in *Annuario AIPDA*, 2005.
- CASTORINA E., *Direzione e coordinamento del Presidente del Consiglio dei Ministri nel sistema della protezione civile, intervento al convegno "Il sistema di protezione civile a quindici anni dalla legge 225/1992"*, presso la Facoltà di Giurisprudenza, Catania, 7 dicembre 2007.
- CATALDO G., *Il tempo della norma emergenziale fra ontologia e logica*, in *La Rivista "Gruppo di Pisa"*, 2024, fasc. 1.
- CAVALLARO M.C., SMORTO G., *Decisione pubblica e responsabilità dell'amministrazione nella società dell'algoritmo*, in *Federalismi.it*, 4 settembre 2019.
- CAVALLO PERIN R., *Il diritto amministrativo dell'emergenza per fattori esterni all'amministrazione pubblica*, in *Annuario AIPDA*, 2005.
- CAVALLO PERIN R., GALLETTA D.U. (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, Giappichelli, 2020.
- CAVALLO PERIN R., *Potere di ordinanza e principio di legalità: le ordinanze amministrative di necessità e urgenza*, Milano, Giuffrè, 1990.
- CAVICCHI A., *L'approccio economico al Principio di precauzione nei settori agroalimentare e ambientale*, in *Economia e Diritto Agroalimentare*, 2010, p. 209 – 224.
- CECCHETTI M., *Diritto ambientale e conoscenze scientifiche tra valutazione del rischio e principio di precauzione*, in *Federalismi.it*, 21 settembre 2022.
- CECCHETTI M., *Emergenze e tutela dell'ambiente: dalla "straordinarietà" delle situazioni di fatto alla "ordinarietà" di un diritto radicalmente nuovo*, in *Federalismi.it*, 24 luglio 2024.
- CECCHETTI M., *La disciplina giuridica della tutela ambientale come "diritto dell'ambiente"*, in *Federalismi.it*, 20 dicembre 2006.
- CHITI M. P., *Il rischio sanitario e l'evoluzione dell'amministrazione dell'emergenza all'amministrazione precauzionale*, in *Annuario AIPDA*, 2005.

- CIMINI S., *La responsabilità civile e amministrativa di fronte alle sfide dell'intelligenza artificiale*, in *CERIDAP*, 2026, 1.
- COMUNELLO F., MASSA A., *La comunicazione del rischio "Made in Italy". Riflessioni a partire da una Literature review*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 2024, 3.
- CONTALDO A., *Cenni sulla funzionalità dell'atto amministrativo con l'ausilio dei Sistemi Esperti*, in *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, 2025, n. 1.
- CONZUTTI A., *Quandoque bonus dormitat codex? La strana quiescenza del consolidato sistema di protezione civile*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2021 fasc. 2.
- D'ALESSANDRO F., *La comunicazione dei rischi e le responsabilità penali*, 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 organizzati in collaborazione con la Scuola Superiore della Magistratura, Roma, Scuola di perfezionamento delle Forze di Polizia, 28 – 30 maggio 2018*, Pisa, Edizioni ETS, 2019.
- D'ANGELO L., *Il sistema nazionale di protezione civile: organizzazione e funzioni*, 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 organizzati in collaborazione con la Scuola Superiore della Magistratura, Roma, Scuola di perfezionamento delle Forze di Polizia, 28 – 30 maggio 2018*, Pisa, Edizioni ETS, 2019.
- DE LEONARDIS F., *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, Giuffrè, 2005.
- DE LEONARDIS F., *Principio di prevenzione e novità in materia di rifiuti*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2011, n. 2.
- DE LEONARDIS F., *Tra precauzione e ragionevolezza*, in *Federalismi.it*, 31 ottobre 2006.
- DE MINICO G., *Costituzionalizziamo l'emergenza?*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2020, fasc. speciale.
- DI LASCIO F., *La protezione civile nella legislazione successiva alla riforma del Titolo V*, in *Astrid-online*, 1° gennaio 2004.
- DI SAN LUCA G.C., PALADINO M., *Decisione amministrativa e intelligenza artificiale*, in *Federalismi.it*, 29 gennaio 2025.
- DONATI F., *Il contributo della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo alla definizione dei poteri di emergenza*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2005.

- FALCONE M., *Le norme sulle garanzie procedurali e l'amministrazione dell'emergenza: l'urgenza qualificata come unica legittimazione alla loro deroga*, in *Foro amministrativo*, 2014, p. 1965 ss.
- FEDERICO V., *Stato di emergenza, solidarietà e catastrofi naturali*, in *DPCE Online*, 2025, 4.
- FIORITTO A., *L'amministrazione dell'emergenza fra autorità e garanzie*, Bologna, Il Mulino, 2008.
- FIORITTO A., *Le forme organizzative dell'amministrazione dell'emergenza*, in *Annuario AIPDA*, 2005, Milano, Giuffré, 2006.
- FRACCHIA F., *I principi generali nel codice dell'ambiente*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2021, p. 4 – 73.
- FREDIANI E., *Amministrazione precauzionale e diritto della "scienza incerta" in tempo di pandemia*, in *Dir. Amm.*, 2021, 1.
- FURIOZZI M., *La protezione civile nella dimensione internazionale*, in *Nuova Antologia*, 2010, p. 75 – 83.
- FURNO E., *Costituzione, fonti del diritto e ordinanze emergenziali*, in *Rivista AIC – Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2021, n. 4.
- GALETTA D.U., CORVALÁN J.G., *Intelligenza Artificiale per una Pubblica Amministrazione 4.0.? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto*, in *Federalismi.it*, 6 febbraio 2019.
- GANDINI F., *La protezione civile: profili costituzionali e amministrativi, riflessi penali*, Milano, Giuffré, 2007.
- GARDINI S., *Le ordinanze sindacali contingibili e urgenti. Nuovi scenari e nuovi poteri*, in *Federalismi.it*, 18 luglio 2018.
- GARDINI S., *Note sui poteri amministrativi straordinari*, in *Il Diritto dell'economia*, 2020, n. 2.
- GARGANI A., *La responsabilità omissiva dei titolari di funzioni di protezione civile tra passato e futuro*, 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 organizzati in collaborazione con la Scuola Superiore della Magistratura, Roma, Scuola di perfezionamento delle Forze di Polizia*, 28 – 30 maggio 2018, Pisa, Edizioni ETS, 2019.

- GARGANI A., *Omesso impedimento di calamità naturali? La problematica posizione di garanzia posta a carico dei titolari di funzioni di protezione civile*, in *Legislazione Penale*, 6 novembre 2015.
- GESTRI M., BIANCHI A., *Il principio precauzionale nel diritto internazionale e comunitario*, Milano, Giuffré, 2006.
- GIAMPAOLINO L., *Il servizio nazionale di protezione civile. Commento alla legge 24 febbraio 1992, n. 225*, Milano, Giuffré, 1993.
- GIANI L., POLICE A., D'ORSOGNA M. (a cura di), *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018.
- GIAROLA R., *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 organizzati in collaborazione con la Scuola Superiore della Magistratura, Roma, Scuola di perfezionamento delle Forze di Polizia, 28 – 30 maggio 2018*, Pisa, Edizioni ETS, 2019.
- GIGLIONI F., *Partecipazione e collaborazione nella pianificazione di protezione civile*, in *Federalismi.it*, 20 febbraio 2026.
- GIRARDI M.C., *Costituzione e stato di emergenza. rilievi a margine della vicenda pandemica*, in *Federalismi.it*, 31 maggio 2023.
- GIANNINI M.S., *Potere di ordinanza e atti necessitati*, in *Giur. Compl. Cass. Civ. XXVII*, 1948.
- GIOVANNINI C., *Verso un cambiamento della responsabilità algoritmica dell'ente*, in *Giustizia Insieme*, 26 maggio 2026.
- GIULIVO I., *L'attività del sistema di protezione civile per il monitoraggio dei rischi e per la gestione delle emergenze*, 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 organizzati in collaborazione con la Scuola Superiore della Magistratura, Roma, Scuola di perfezionamento delle Forze di Polizia, 28 – 30 maggio 2018*, Pisa, Edizioni ETS, 2019.
- GNES M., *Limiti e tendenze dei poteri d'urgenza*, in *Annuario AIPDA*, 2005, Milano, Giuffré, 2006.
- IELO D., *Dall'amministrazione dell'emergenza all'amministrazione della precauzione: la macrovigilanza prudenziale*, in *Amministrare*, agosto 2010, fasc. 2.

- JACKS J., DAVIDSON J., WAI H. G., *Guidelines in Early Warning Systems and application of nowcasting and warning operations*, World Meteorological Organization, 2010.
- KELMAN I., GLANTZ M.H., *Early warning system defined*, Z. Zommers and A. Sight, *Reducing Disaster: Early Warning Systems for Climate Change*.
- LAUS F., *L'amministrazione del rischio: tra regolazione e procedimento, principio di precauzione e approccio multidimensionale*, Milano, Wolters Kluwer CEDAM, 2023.
- LETTERA V., *Protezione civile, adeguatezza dell'informazione e diritto-dovere di autoprotezione*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, aprile 2020.
- LOFARO G., *La certezza giuridica tra principi e regole nella transizione dal "diritto amministrativo dell'emergenza" al "diritto amministrativo del rischio"*, in *Rivista giuridica AmbienteDiritto.it*, 2021, 1.
- LONGO A. e DISTEFANO M., *Il ruolo del principio di precauzione nella tutela del bene ambiente fra diritto amministrativo e penale*, in *Federalismi.it*, 4 settembre 2019.
- LORUSSO A., *Algoritmo, provvedimento amministrativo e autotutela*, in *MediaLaws*, 14 giugno 2023, n. 1.
- LOSCIALE P., *Il procedimento amministrativo algoritmico nel prisma della trasparenza*, in *CERIDAP*, 2026, fasc. 2.
- LIGUORI F., *Caratteri della funzione amministrativa e norme sulla responsabilità*, in *Annuario AIPDA*, 2005, Milano, Giuffrè, 2006.
- LUCIANI M., *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC – Associazione italiana dei Costituzionalisti*, 10 aprile 2020, n. 2.
- MACCHIA M., *Pubblica amministrazione e tecniche algoritmiche*, in *DPCE online*, 2022, n. 1.
- MALO L., *Il servizio nazionale di Protezione civile: legge 24 febbraio 1992, n. 225 e norme collegate*, Torino, Giappichelli, 1995.
- MALTESE P., *La responsabilità dei tecnici nella gestione dei rischi naturali*, in *Il diritto dell'economia*, 2022, n. 109, pag. 445 – 474.
- MARAZZITA G., *Il conflitto tra autorità e regole: il caso del potere di ordinanza*, in *Rivista AIC – Associazione italiana dei Costituzionalisti*, 2 luglio 2010.
- MARAZZITA G., *L'irresistibile tentazione del potere di ordinanza*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2011, fasc. 2.
- MARINI F.S., *Le deroghe costituzionali da parte dei decreti-legge*, in *Federalismi.it*, 22 aprile 2020.

- MARTINELLI L., MUNEROL F., ANDREAGGI M., BRIANO G., ALTAMURA M., *La responsabilità diretta dello stato e degli enti pubblici per il fatto illecito del sindaco compiuto nell'esercizio delle funzioni di protezione civile: azione di regresso tra amministrazioni corresponsabili e quantificazione del danno*, in *Federalismi.it*, 6 maggio 2026.
- MARZUOLI C., *Il diritto amministrativo dell'emergenza: fonti e poteri*, in *Annuario AIPDA*, 2005, Milano, Giuffrè, 2006, p. 5 – 30.
- MASCHIETTO E., *Il principio di precauzione per il consiglio di stato*, in *RGA online – Rivista Giuridica dell'Ambiente*, ottobre 2013, n. 6250.
- MAZZANTI E., *Violazione dei diritti umani e responsabilità dello stato. La prevenzione dei disastri come "alternativa" al diritto penale*, in *Criminalia*, 2016, Pisa, Edizioni ETS, 2017.
- MOIRAGHI M., *Protezione civile: gestione della normalità e dell'emergenza*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2007.
- MUGNANO S., MELA A., *Il rischio ambientale: prevenzione, comunicazione, gestione dell'emergenza*, Roma, Carocci, 2025.
- NAPOLI C., *Strumenti informatici nel processo decisionale amministrativo ed effettività del diritto di difesa: questioni vecchie e problemi nuovi alla luce del Regolamento (UE) 2024/1689*, in *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, 2024, n. 2.
- NICOTRA A., VARONE V., *L'algoritmo, intelligente ma non troppo*, in *Rivista AIC – associazione italiana dei costituzionalisti*, 22 novembre 2019, n. 4.
- NICOTRA A., *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, in *Rivista AIC – Associazione italiana dei Costituzionalisti*, 2021, n. 1.
- ODDENINO A., *Decisioni algoritmiche e prospettive internazionali di valorizzazione dell'intervento umano*, in *DPCE online*, 2020, n. 1.
- OROFINO A., *La comunicazione telematica degli atti amministrativi*, in *Il Processo*, 2024, n. 2.
- OROFINO M., *La multilevel "governance" delle comunicazioni elettroniche dopo il Framework 2002*, in *Federalismi.it*, 2 febbraio 2022.
- OTRANTO P., *Riflessioni in tema di decisione amministrativa, intelligenza artificiale e legalità*, in *Federalismi.it*, 10 marzo 2021.
- PAGANO F., *Dal decreto-legge alle ordinanze di protezione civile, ampiezza e limiti costituzionali del sindacato del giudice amministrativo sul potere extra ordinem del Governo*, in *Rivista AIC – Associazione italiana dei Costituzionalisti*, 2011, n. 4.

- PAIRE A., *Il servizio di protezione civile nel prisma dell'organizzazione amministrativa. Profili evolutivi del "sistema" tra Costituzione, potere di pianificazione, governo del territorio e responsabilità*, Torino, Giappichelli, 2023.
- PALMA M., *Gli algoritmi dell'amministrazione pubblica e l'amministrazione pubblica degli algoritmi*, in *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, 2022, fasc. 2.
- PEPE V., *La gestione dei rischi nel codice della protezione civile. Brevi note sul sistema italiano e francese*, in *Federalismi.it*, 8 gennaio 2020.
- PERINI C., *Una lettura penalistica della valutazione del rischio di competenza della protezione civile*, in AA. VV., *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 2019, Pisa, ETS, 2019.*
- PIERGIGLI V., *Diritto Costituzionale dell'emergenza*, Torino, Giappichelli, 2024.
- PINNA P., *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1988.
- POSTIGLIONE T., *La complessità della comunicazione del rischio per la protezione civile, tra partecipazione e voglia di assicurazione*, in *Ambiente Rischio Comunicazione*, 8 aprile 2014.
- PUNZI M., *Il sistema giuridico della protezione civile: paradigma del governo pubblico dell'emergenza e della responsabilità istituzionale*, in *Il Diritto Amministrativo – Rivista giuridica*, 2025.
- RAFFIOTTA E.C., *Le ordinanze emergenziali nel diritto comparato*, in *Rivista AIC – Associazione italiana dei Costituzionalisti*, 2017, n. 3.
- RAFFIOTTA E.C., *Norme d'ordinanza: contributo ad una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bologna, University Press, 2019.
- RAZZANO G., *Il Codice di protezione civile e il suo decreto correttivo, fra emergenze e rientro nell'ordinario*, in *Giur. Cost.*, 17 marzo 2020.
- RENNA M., *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2012, n. 1 – 2.
- RICCI M., *Il potere di ordinanza nella gestione delle emergenze ambientali*, in *Rivista giuridica AmbienteDiritto.it*, 2019, fasc. 2.
- ROLLA G., *Profili costituzionali dell'emergenza*, in *Rivista AIC – Associazione italiana dei Costituzionalisti*, 2015, n. 2.

- ROMANI M., *La responsabilità civile della p.a. per il fatto penalmente illecito commesso da un proprio dipendente alla luce delle Sezioni Unite 13246/2019*, in *Federalismi.it*, 19 febbraio 2020.
- ROSSI DAL POZZO F., *Il mercato unico digitale europeo e il regolamento UE sulla privacy*, in R. C. Perin, D.U. Galetta, *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, Giappichelli, 2020.
- RUM A.L., *Il provvedimento amministrativo adottato mediante algoritmo: il ruolo dell'intelligenza artificiale nel processo decisionale della P.A.*, in *Il Diritto Amministrativo – Rivista giuridica*, 2021.
- SALVIA F., *Il diritto amministrativo e l'emergenza derivante da cause e fattori interni all'amministrazione*, in *Annuario AIPDA*, 2005, Milano, Giuffrè, 2006, p. 93 ss.
- SANDULLI A.M., *Il procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1964
- SANTARELLI F., *Prevedibilità dell'evento rispetto ad una calamità naturale*, in *Archivio Penale*, 2024, n. 1.
- SCALIA F., *Il potere amministrativo nell'emergenza*, Torino, Giappichelli, 2023.
- SCALIA F., *Natura e limiti del potere amministrativo extra ordinem*, in *Amministrativamente.com*, 2022, fasc. 4.
- SCALIA F., *Principio di precauzione e ragionevole bilanciamento dei diritti nello stato di emergenza*, in *Federalismi.it*, 18 novembre 2020.
- SERGES G., *Per un superamento delle "decisioni rinneganti" in materia di decretazione d'urgenza. Spunti di riflessione a partire dalla più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 11 luglio 2014.
- SIMONCINI A., *Amministrazione digitale algoritmica. Il quadro costituzionale*, in R. C. Perin, D.U., Galetta (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, Giappichelli, 2020.
- SIMONCINI M., MARTINICO G., *Dall'emergenza al rischio nel diritto pubblico comparato: un'introduzione*, in *DPCE Online*, 2022, vol. 54.
- SIMONCINI M., *Introduzione alla nozione di emergenza nel diritto amministrativo. Il caso inglese*, in *Federalismi.it*, 10 ottobre 2017.
- SPATARO O., *Stato di emergenza e legalità costituzionale alla prova della pandemia*, in *Federalismi.it*, 6 aprile 2022.
- STADERINI F., CARETTI P., MILAZZO P., *Diritto degli enti locali*, Milano, Wolters Kluwer, 2018.

- STRADELLA E., *Il potere di ordinanza dei sindaci e l'amministrazione emergenziale*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, novembre 2011, n. 3, p. 101 – 121.
- STUPAZZINI R., *Il diritto dell'emergenza nel Codice della protezione civile: bilanci e prospettive*, in *Federalismi.it*, 29 gennaio 2025, fasc. 4, pag. 198 – 245.
- STURLONI G., *La comunicazione del rischio per la salute e l'ambiente*, Milano, 2018.
- TEDESCHINI F., *Il governo dell'emergenza*, Napoli, Jovene, 2010.
- TIMO M., *Il Consiglio di Stato appura la legittimità del DPCM quale strumento di regolazione del fenomeno pandemico*, in *Corti supreme e salute*, 2021, n. 3.
- TITOMANLIO R., *Il principio di precauzione fra ordinamento europeo e ordinamento italiano*, Torino, Giappichelli, 2018.
- VALBONESI C., *Le posizioni d'obbligo penalmente rilevanti nel contesto della Protezione Civile*, in *DisCrimen*, 19 febbraio 2021.
- VANDELLI L., TUBERTINI C., *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2021.
- VIPIANA P.M., *L'attività amministrativa ed i regimi amministrativi delle attività private*, Milano, Wolters Kluwer, 2024.
- WHITBOURN S., *"The protection of knowing": the evolving concept of early warning and states obligations to inform of disaster risk and warn of disaster*, in *Cambridge University Press*, 2019.

SITOGRAFIA

www.anci.it
www.cortecostituzionale.it
www.cortedicassazione.it
www.etsi.org
www.eur-lex.europa.eu
www.garanteprivacy.it
www.gazzettaufficiale.it
www.giurcost.org
www.governo.it
www.gsma.com

www.ildirittoamministrativo.it

www.it-alert.gov.it

www.lexambiente.it

www.normattiva.it

www.parlamento.it

www.protezionecivile.gov.it

www.treccani.it

NORMATIVA

Decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32.

Decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76.

Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

Decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259.

Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

Decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1.

Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 207.

Legge 31 gennaio 1926, n. 100.

Legge 8 dicembre 1970, n. 996.

Legge 23 agosto 1988, n. 400.

Legge 7 agosto 1990, n. 241.

Legge 24 febbraio 1992, n. 225.

Legge 14 gennaio 1994, n. 19.

Legge 3 agosto 1998, n. 267.

Legge 11 dicembre 2000, n. 365.

Legge 24 dicembre 2012, n. 243.

Legge 14 marzo 2013, n. 33.

Legge 7 aprile 2014, n. 56.

Legge 14 giugno 2019, n. 55.

Legge 22 aprile 2021, n. 53.

Legge 18 marzo 2025, n. 40.

Legge 7 gennaio 2026, n. 1.

Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Regio decreto-legge 2 settembre 1919, n. 1915.
Regio decreto-legge 9 dicembre 1926, n. 2389.
Regio decreto-legge 18 giugno 1931, n. 773.
Direttiva del Ministro per la Protezione Civile del 7 febbraio 2023
Direttiva del Ministro per la Protezione Civile del 12 febbraio 2026.
Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 novembre 2022.
Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 ottobre 2020.
Direttiva (UE) 11 dicembre 2018, n. 1972.
Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati – GDPR (Regolamento UE 2016/679).
Regolamento Ue 2024/1689.

GIURISPRUDENZA

C. Cass., Sez. IV Penale, 6 dicembre 1990, n. 4793.
C. Cass. Civile, Sez. III, 22 luglio 1999, n. 500.
C. Cass. Penale, Sezioni Unite, 11 settembre 2002, n. 30328.
C. Cass. Civile, Sez. III, 11 gennaio 2008, n. 581.
C. Cass., Sezione Penale, 3 marzo 2010, n. 16761.
C. Cass. Penale, Sez. IV, 24 marzo 2016, n. 12478.
C. Cass. Civile, Sez. III, 16 maggio 2019, n. 13246.
C. Cass., Sez. III, 15 gennaio 2020, n. 512.
Consiglio di Stato, Sez. V, 27 dicembre 2013, n. 6250.
Consiglio di Stato, Sez. I, parere 13 maggio 2021, n. 850.
C. Cost., 2 luglio 1956, n. 8.
C. Cost., 27 maggio 1961, n. 26.
C. Cost., 2 febbraio 1971, n. 14.
C. Cost., 5 dicembre 1973, n. 166.
C. Cost., 14 gennaio 1982, n. 15.
C. Cost., 3 aprile 1987, n. 100.
C. Cost., 27 gennaio 1995, n. 29.
C. Cost., 14 aprile 1995, n. 127.
C. Cost., 11 dicembre 1996, n. 360.
C. Cost., 10 marzo 1988, n. 302.

C. Cost., 20 novembre 1998, n. 371.
C. Cost., 21 maggio 2001, n. 157.
C. Cost., 24 ottobre 2001, n. 340.
C. Cost., 23 maggio 2007, n. 171.
C. Cost., 30 aprile 2008, n. 128.
C. Cost., 16 marzo 2011, n. 93.
C. Cost., 7 aprile 2011, n. 115.
C. Cost., 16 febbraio 2012, n. 22.
C. Cost., 2 luglio 2013, n. 220.
C. Cost., 25 febbraio 2014, n. 32.
C. Cost., 2 dicembre 2019, n. 246.
C. Cost., 22 ottobre 2021, n. 198.
C. di Giustizia, 5 maggio 1998, C-157/96.
Tar Campania, Sez. III, 14 novembre 2022, n. 7003.
TAR Puglia, 17 maggio 2001, n. 1761.
Tribunale Civile di Genova, Sez. II, 8 agosto 2017.

RINGRAZIAMENTI