

# PROTEZIONE CIVILE A RESPONSABILITÀ LIMITATA

di Alfredo Fioritto  
26 febbraio 2010

Il rischio che si corre, oggi, nel parlare della protezione civile è quello di confondere i diversi piani di un discorso che dovrebbero, invece, restare separati; assistiamo, al contrario, al solito guazzabuglio in cui le posizioni ideologiche e di schieramento sostituiscono il ragionamento e l'analisi.

Il rischio che si corre, oggi, nel parlare della protezione civile è quello di confondere i diversi piani di un discorso che dovrebbero, invece, restare separati; assistiamo, al contrario, al solito guazzabuglio in cui le posizioni ideologiche e di schieramento sostituiscono il ragionamento e l'analisi.

In effetti, sulla protezione civile si dovrebbero affrontare separatamente tre questioni: il suo crescente peso, la necessità di un intervento normativo di riforma, le vicende giudiziarie che coinvolgono personaggi di spicco dell'amministrazione.

## 1. L'abnorme crescita della protezione civile

Il primo aspetto è il più interessante poiché segnala come alla crescita del ruolo della protezione civile corrisponda una crescente incapacità delle amministrazioni pubbliche di operare con gli strumenti ordinari. Le vicende della protezione civile possono essere raggruppate in quattro fasi: la prima va dal 1970, quando nasce, al 1982, quando viene previsto un ministro senza portafoglio titolare della funzione insieme al Presidente del Consiglio. La seconda arriva al 1992 quando viene istituito il servizio nazionale della protezione civile inteso come una rete di amministrazioni facenti capo alla Presidenza del Consiglio. La terza fase arriva al 1999 quando viene soppresso il dipartimento e viene istituita l'agenzia della protezione civile. La quarta parte dal 2001 con la legge 401/2001 (che converte il d.l. 343/2001) la quale sopprime l'agenzia e riporta in vita il dipartimento.

È proprio in quest'ultima fase, dal 2001 ad oggi, che si compie una mutazione della protezione civile da amministrazione dedicata ad affrontare le emergenze naturali e ambientali ad amministrazione sostitutiva che interviene ogni qual volta se ne ravvisi la necessità. Si assiste all'espansione dei compiti e degli interventi che diventano sempre più frequenti grazie al fatto che, con la l. n. 401/2001, oltre agli interventi d'emergenza conseguenti a disastri e calamità è stata affidata alla protezione civile la gestione dei cosiddetti grandi eventi. Altro elemento caratteristico è l'ampliamento della portata dello strumento dell'ordinanza di necessità che diventa, con la legge n. 225/1992, ordinanza di protezione civile utilizzabile sostanzialmente senza limitazioni di materia ogni qual volta se ne ravvisi la necessità. Con tali ordinanze l'amministrazione può derogare le norme di legge e quelle procedurali. La storia recente è nota: le ordinanze raggiungono numeri impressionanti (oltre 500 nel solo 2009) e riguardano interventi eterogenei come la gestione delle aree archeologiche, gli eventi sportivi o le cerimonie religiose.

Non deve essere dimenticato che la protezione civile svolge un ruolo fondamentale in Italia come in tutti gli altri stati contemporanei; il caso italiano è, per questo, unico nel suo genere poiché in nessun'altra nazione sono affidati alla protezione civile poteri così estesi e discrezionali. È, poi, opinione comune e condivisa che la protezione civile italiana abbia ben operato in molte situazioni d'emergenza; l'affermazione è parzialmente condivisibile a patto di non considerare elementi come il costo degli interventi e quello, occulto, dello stravolgimento delle regole ordinarie. È altrettanto necessario, per questo, criticare il dilagare della protezione civile e dei poteri d'emergenza soprattutto rispetto a quattro aspetti.

Un primo aspetto controverso del potere d'emergenza è quello della sua misurabilità: gli strumenti del diritto non sono sufficienti a misurare i livelli dell'emergenza e a individuare il confine tra situazione ordinaria e straordinaria. Il risultato di tale incertezza classificatoria è un'ampissima discrezionalità amministrativa che rischia di sfociare nell'abuso poiché sono gli atti di governo che determinano il regime giuridico d'emergenza (si pensi alle dichiarazioni dello stato di necessità emanate dal Presidente del Consiglio). La discrezionalità è massima, poi, quando si tratta di definire i cosiddetti grandi eventi alcuni dei quali possono effettivamente

assumere un carattere di straordinarietà mentre altri risultano essere programmati da lungo tempo (si pensi al caso delle riunioni dei G8).

Il secondo aspetto critico del potere d'emergenza è la sua durata. Sia i giudici che gli studiosi del fenomeno hanno sempre evidenziato la temporaneità dei poteri straordinari ma, di fatto, chi può dirci quando la situazione d'emergenza sia terminata e si possa rientrare nella normalità? Il caso dell'emergenza rifiuti, vera o fittizia che sia l'emergenza, dimostra che il legislatore, il governo e i giudici abbiano assecondato la tendenza alla straordinarietà.

Il terzo aspetto critico è la forte politicizzazione degli interventi di protezione civile per i quali si deroga alla regola che il potere politico non possa intervenire nella gestione amministrativa; nell'emergenza che decide, invece, il Presidente del consiglio che dichiara lo stato d'emergenza, adotta le ordinanze di protezione civile con le quali stabilisce quali leggi possano essere derogate e per quanto tempo (e non è escluso il potere di reiterare lo stato d'emergenza). Sul punto è utile ricordare l'inopportuna sovrapposizione delle cariche di Capo del dipartimento della protezione civile e di sottosegretario voluta pochi mesi dal Presidente del consiglio che scardina il principio di separazione tra politica e amministrazione e procura uno strumento di intervento diretto al governo sottratto alla maggior parte dei controlli.

Il quarto aspetto critico riguarda proprio lo stravolgimento delle regole ordinarie ad opera delle ordinanze di protezione civile: si va dall'alterazione delle regole sulla competenza (il commissario straordinario prende il posto degli amministratori), al superamento delle regole sui controlli e sul procedimento. Anche se la legalità formale è rispettata poiché le ordinanze di necessità consentono le deroghe l'uso indiscriminato e reiterato di tale strumento rischia di creare una legalità parallela e, sostanzialmente, fittizia.

## 2. La necessità di interventi di riforma del sistema

Le critiche appena avanzate, condivise, peraltro, dalla Corte dei Conti, dalla magistratura amministrativa e dalla maggior parte degli studiosi delle amministrazioni pubbliche, avrebbero dovuto consigliare il legislatore a riformare la protezione civile nel senso appena indicato: riportare l'amministrazione alla sua missione naturale (affrontare le emergenze naturali e ambientali); introdurre maggiori controlli sull'uso dei poteri straordinari; prevedere tempi limitati e, in caso di reiterazione dei poteri straordinari, forme di controllo politico. L'esempio canadese potrebbe essere un utile punto di riferimento; come scrive Bruce Ackerman: «Da un punto di vista politico, la costituzione di emergenza richiede che maggioranze sempre più ampie perpetuino il regime straordinario per periodi di tempo estesi. Da un punto di vista economico, essa richiede indennizzi per le molte persone innocenti che incappano nella rete. Da un punto di vista giuridico, richiede un rispetto rigoroso per la decenza fintanto che le tradizionali garanzie del diritto penale sono sospese. Maggioranze qualificate, indennizzo, decenza. Questi tre principi, insieme ai loro corollari, fanno ben più che fornire protezione sostanziale agli sfortunati che incappano nella rete del sospetto. Presi insieme forniscono un quadro dello «stato di emergenza» come regime a cui con attenzione vengono posti limiti, tollerato soltanto come una necessità incresciosa, e sempre sul sentiero della cessazione».

Il richiamo alla decenza è quanto mai opportuno poiché il legislatore nazionale invece di allinearsi agli standard internazionali va nel senso opposto di rafforzare i poteri straordinari e derogatori. L'esempio più recente è il d.l. 30 dicembre 2009, n. 195 in via di conversione, con modifiche, in Parlamento (la Camera lo ha approvato il 18 febbraio). Sebbene non si tratti di un testo organico di riforma il decreto legge sostanzialmente conferma l'impostazione attuale e pervasiva della protezione civile senza affrontare neppure uno dei punti critici del sistema. Andrebbe, anzitutto, stigmatizzato l'uso del decreto legge anch'esso strumento eccezionale usato, oramai, ordinariamente dal governo ma la norma che ha suscitato una valanga di critiche, tanto da consigliarne lo stralcio, è quella inserita nell'art. 16 del d.l. che prevedeva la costituzione di una società per azioni d'interesse nazionale denominata: «Protezione civile servizi s.p.a.» che avrebbe dovuto «garantire economicità e tempestività agli interventi del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per lo svolgimento delle funzioni strumentali del medesimo Dipartimento».

Visto che la norma è stata ritirata (o forse solo accantonata in attesa di momenti migliori) non vale la pena analizzarla in modo approfondito. È forse utile avanzare almeno una considerazione di carattere generale: l'uso di uno strumento come la società per azioni, almeno formalmente privata e sottratta al controllo della

Corte dei Conti, fa pensare alla volontà di superare anche quei pochi vincoli giuridici posti a garanzia dei cittadini nei confronti dei pubblici poteri. L'aspetto più inquietante della vicenda, però, la volontà di creare un soggetto imprenditoriale capace di svolgere tutte le attività necessarie in situazioni di vera o presunta emergenza senza passare per il mercato e le sue regole. Le regole europee e nazionali hanno ristretto, se non azzerato, l'ambito di intervento diretto dello stato nell'economia; questa ipotesi societaria avrebbe, quindi, anche violato le norme sulla concorrenza.

### 3. Gli aspetti giudiziari della vicenda

Quest'ultimo, piano del discorso è il meno interessante ed è bene attendere, speriamo non troppo, i risultati delle attività giudiziarie. È evidente che le indagini in corso, che svelano retroscena inquietanti sull'uso dei poteri emergenziali, siano strettamente collegate alle considerazioni svolte precedentemente: quando si creano sacche di potere fuori dai normali controlli, fuori dalle consuete procedure e, per di più se ne estendono i confini a discrezione del governo le possibilità di usi impropri dei poteri emergenziali sono elevate. Le responsabilità, soprattutto quelle penali, devono essere accertate singolarmente. La sensazione che si ha però è che quello che si è creato è un sistema in cui le responsabilità siano molto limitate; l'uso delle deroghe, la necessità di procedere insita nelle situazioni d'emergenza rappresentano infatti uno scudo difficile da scalfire.