

GLORIA MANCINI PALAMONI*

*La governance dell'emergenza causata dalla sequenza sismica di Amatrice, Norcia, Visso: il principio di unitarietà e i dubbi sull'efficienza del modello commissariale***

Sommario: 1. La sequenza sismica di Amatrice, Norcia, Visso e il “terremoto” istituzionale. – 2. Le «amministrazioni dell'emergenza». – 3. Il commissariamento nell'emergenza. 4. La *governance* dell'emergenza *post* sequenza sismica di Amatrice, Norcia, Visso (2016-2017). – 5. Il commissario straordinario per la ricostruzione. – 6. L'amministrazione parallela del commissario straordinario: principio di unitarietà e dubbi sull'efficienza dell'azione. – 7. La *governance* dell'emergenza: il terremoto di Umbria e Marche del 1997. – 8. Un doppio paradosso.

1. *La sequenza sismica di Amatrice, Norcia, Visso e il “terremoto” istituzionale*

E' già trascorso poco più di un anno dalla notte del 24 agosto 2016 quando, alle ore 3,36, un terremoto di magnitudo 6.0, con epicentro in provincia di Rieti, ha scosso il centro Italia¹: sarebbe stato il primo di una serie di eventi sismici di rilevante intensità destinati a durare sino al 18 gennaio 2017 (e oltre) e denominati dall'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia (INGV) “sequenza Sismica di Amatrice, Norcia e Visso”².

* Dottore di ricerca in Diritto amministrativo presso l'Università degli studi di Camerino.

** Contributo sottoposto positivamente al referaggio secondo le regole del double blind peer-review.

¹ INGV, *Sequenza sismica di Amatrice, Norcia, Visso: approfondimenti e report scientifici, Relazione di dettaglio*, p. https://ingvterremoti.files.wordpress.com/2016/09/relazione_di_dettaglio_rieti_mv_6-0_del_2016-08-24_01_36_32_utc_versione_del_2016-08-24_ore_04_26_02_utc-1.pdf; S. MATTONI, *Terremoto in Italia centrale del 24 agosto: la stima della magnitudo dell'INGV*, in INGV Comunicazione, 26 agosto 2016, p. <http://comunicazione.ingv.it/index.php/comunicati-e-note-stampa/1308-stima-magnitudo>.

² Questa la nuova denominazione attribuita al Sisma del Centro Italia dall'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia, p. <http://terremoti.ingv.it/it/ultimi-eventi/1023-sequenza-sismica-in-italia-centrale-aggiornamenti.html>. Sul punto, si Veda anche ANSA, *Terremoto del centro Italia' cambia nome in 'Sequenza Amatrice-Norcia-Visso'*, 14 feb-

Nel mese di ottobre, infatti, due potenti repliche sono state registrate lungo il confine umbro-marchigiano: una il 26 ottobre, alle ore 21:18, di magnitudo 5.9, tra i comuni di Visso, Ussita e Castelsantangelo sul Nera³, e un'altra, la più forte in Italia degli ultimi trent'anni, quattro giorni dopo, la mattina del 30 ottobre, alle ore 7:40, di magnitudo 6.5, tra i comuni di Norcia e Preci⁴.

Gli ultimi eventi della sequenza, registrati tra le ore 9:25 e le ore 10:25 del 18 gennaio 2017 nei comuni di Montereale, Capitignano e Cagnano Amiterno⁵, sono stati tutti di magnitudo superiore ai 5 gradi.

Dai dati indicati dalla Protezione civile, migliaia sono state le persone coinvolte, 299 le vittime dell'evento del 24 agosto, numerosi i feriti e i danni al territorio, tra l'altro, cresciuti in maniera esponenziale dopo le scosse del 26 e del 30 ottobre.⁶ La vicenda è stata da più parti ritenuta una "vera catastrofe", «un evento concentrato nel tempo e nello spazio in cui una comunità è sottoposta a un grave pericolo ed è soggetta a perdite dei suoi membri, delle proprietà o beni tali che la struttura sociale è sconvolta ed è impossibile il raggiungimento delle funzioni essenziali della società».⁷

Gli eventi appena descritti, difatti, hanno messo a dura prova non soltanto la popolazione, turbandola nel fisico e nella psiche, e gli edifici, ma anche gli apparati e le strutture istituzionali, locali e nazionali, che, destabilizzati, si sono dovuti organizzare per fronteggiare l'emergenza venutasi a creare. A rendere tutto più complicato, l'ubicazione: i territori colpiti sono per lo più comuni situati in zone montane, talvolta, di difficile raggiungimento da un punto di vista anche solo logistico. Non di poco conto, poi, la particolare ripetitività

braio 2017, p. http://www.ansa.it/sito/notizie/cronaca/2017/02/14/terremoto-del-centro-italia-cambia-nome-in-sequenza-amatrice-norcia-visso_e26406b6-7928-4e09-819c-3639b6ed4c1c.html.

³ INGV, *Relazione di dettaglio: Macerata Mw 5.9 del 2016-10-26 19:18:05 UTC; versione del 2016-10-26 ore 22:42:54 UTC*, p. https://ingvterremoti.files.wordpress.com/2016/10/relazione_di_dettaglio_macerata_mw_5-9_del_2016-10-26_19_18_05_utc_versione_del_2016-10-26_ore_22_42_54_utc.pdf.

⁴ INGV, *Relazione di dettaglio: Perugia Mw 6.5 del 2016-10-30 06:40:17 UTC; versione del 2016-10-30 ore 11:27:08 UTC*, p. https://ingvterremoti.files.wordpress.com/2016/12/relazione_detalleggio_30ott_m6-5.pdf.

⁵ INGV, *Relazione di dettaglio dei tre eventi di M>5.0 del 2017-01-18 avvenuti tra le 09:25 e le 10:25 UTC*, p. https://ingvterremoti.files.wordpress.com/2017/01/relazione-di-dettaglio-dei-3-eventi-di-m_5-0-del-2017-01-18.pdf.

⁶ Protezione Civile, *Terremoto Centro Italia*, p. http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/terremoto_centro_italia_2016.wp.

⁷ E. QUARANTINO, *Terremoto: edifici sicuri "mai priorità governi"*, 21 agosto 2017, in *Ansa.it Sisma&Ricostruzione*, p. https://www.ansa.it/sisma_ricostruzione/notizie/2017/08/21/terremoto-edifici-sicuri-mai-priorita-governi-_d2f5e6db-54ad-4b48-afaf-df9e9857d42d.html.

delle scosse che ha implicato la contemporanea sussistenza e la inevitabile sovrapposizione della macchina organizzativa “ordinaria” (la Protezione civile) con quella “straordinaria” (il Commissario straordinario per la ricostruzione e le strutture ad esso afferenti): dopo la dichiarazione dello stato di emergenza⁸ è iniziata, infatti, la gestione della Protezione civile, attraverso anche l’emanazione di numerosi provvedimenti, quali ordinanze, circolari, procedure e note⁹.

Cronologicamente, il 9 settembre 2016 può essere ritenuta la data di inizio anche normativo della fase della ricostruzione: ai sensi dell’art. 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400 e ss.mm.ii., Vasco Errani è stato nominato Commissario straordinario di Governo per la ricostruzione¹⁰.

Da questo momento in avanti si sono intersecate, simultaneamente e parallelamente, i provvedimenti della Protezione civile e del Commissario straordinario¹¹ e le altre fonti normative *post* emergenziali, inserendosi in un contesto di riferimento caratterizzato dai decreti legge appositamente emanati, ad integrazione e, talvolta, in deroga alle norme ordinarie vigenti.

In tale contesto, gli avvenimenti e il sistema di scelte organizzative adottato dalle istituzioni hanno indotto a riflettere sulla figura commissariale, in un’ottica di confronto tra la gestione emergenziale apprestata a seguito del sisma che ha colpito le quattro regioni del centro Italia a partire dal 24 agosto 2016 (‘sisma del 2016) e quella conseguente al sisma di Marche e Umbria del 26 settembre 1997 (‘sisma del 1997’). Sebbene per estensione territoriale e temporale le vicende che hanno prodotto le due emergenze non possano essere paragonate, si possono comparare i due approcci alla gestione: prevalentemente unitario ed accentrato, nel sisma del 2016, delegato ai Presidenti delle due regioni coinvolte nel 1997.

⁸ Delibera del Consiglio dei Ministri, 25 agosto 2016, “*Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza degli eccezionali eventi sismici che il giorno 24 agosto 2016 hanno colpito il territorio delle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria.*”.

⁹ Ordinanze, decreti, direttive, indirizzi e indicazioni operative, circolari e deliberazioni emanate dal Dipartimento della Protezione civile dalla dichiarazione dello stato di emergenza in poi sono consultabili nella sezione “Provvedimenti” del sito ufficiale, p. <http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/provvedimenti.wp?selectedNode=> e, in estrema sintesi, nelle note che seguono.

¹⁰ D.P.R. 9 settembre 2016, registrato alla Corte dei Conti, Ufficio controllo atti PCM, Ministeri Giustizia e Affari Esteri, n. 2542 del 14 settembre 2016.

¹¹ Ad oggi, si contano ben quaranta ordinanze *post* sisma emanate dal Commissario straordinario, alcune delle quali anche a modifica delle precedenti. Per la consultazione di tutti i testi delle ordinanze si rimanda al sito ufficiale del Commissario di cui al [link https://sisma2016.gov.it/category/ordinanze-del-commissario-straordinario/](https://sisma2016.gov.it/category/ordinanze-del-commissario-straordinario/).

Dall'osservazione dei due fenomeni, possono ipotizzarsi alcune criticità¹² del modello commissariale nell'emergenza sismica, con particolare riguardo all'efficienza e alla democraticità dei processi, dato il perdurare dell'emergenza, e si possono supporre le ragioni per cui ad una organizzazione unitaria è corrisposta una minore efficacia dell'azione.

2. Le «amministrazioni dell'emergenza»

Il tema della *governance* dell'emergenza è stato ricondotto da un'attenta dottrina a tre diverse tipologie principali di amministrazione.¹³

La prima è rappresentata dall'amministrazione creata¹⁴ in via 'ordinaria' per gestire un'emergenza e identificata con il Servizio nazionale di protezione civile, istituito, dopo un tormentato *iter*, con la legge 24 febbraio 1992, n. 225¹⁵, successivamente oggetto di modifiche¹⁶ tese a rafforzare la citata 'ordinarietà' del Servizio e a riportarlo alla sua funzione originaria¹⁷; la novella ha avuto effetti soprattutto organizzativi, poiché ha corretto quelle anomalie che l'avevano resa un «modello alternativo di amministrazione, straordinaria, a fronte dell'incapacità delle amministrazioni di operare nell'ordinario»¹⁸.

La seconda tipologia è stata efficacemente definita come una sorta di amministrazione «aggiuntiva»: creata episodicamente, essa fa sommare ai poteri ordinari quelli idonei a

¹² A. CHERCHI, *Commissario, un incarico è per sempre (o quasi)*, in *Il Sole24ore*, 9 gennaio 2017, p. <http://www.ilssole24ore.com/art/commenti-e-idee/2017-01-09/commissario-incarico-e-sempre-o-quasi-081541.shtml?uuid=ADYjvRC>. Il riferimento è al Commissario straordinario nominato nell'ambito del terremoto dell'Irpinia del 1980 il cui incarico sarebbe dovuto terminare il 31 dicembre 2013 e che, invece, è stato prorogato dal decreto n. 244 del 2016 al 31 dicembre 2017.

¹³ F. GIGLIONI, *Amministrazione dell'emergenza* (voce), in *Enc. dir.*, Milano, 2013, pp. 45-48.

¹⁴ *Disposizioni per la protezione della popolazione civile in caso di guerra o di calamità*, Relazione di accompagnamento, 1-2, A.C. 1593.

¹⁵ L. GIAMPAOLINO, *Il servizio nazionale di protezione civile – Commento alla L. 24 febbraio 1992, n. 225*, Milano, 1993.

¹⁶ Decreto legge 15 maggio 2012, n. 59 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 12 luglio 2012, n. 100.

¹⁷ Tra l'altro introducendo una nuova definizione della nozione di “evento straordinario”, delimitando la durata dell'emergenza e ridimensionando il ruolo e i compiti del commissario straordinario.

¹⁸ A. FIORITTO, *La riforma della Protezione civile*, in *Gior. dir. amm.*, 11/2012, pp. 1059-1066. Dello stesso Autore *Una nuova emergenza: l'alluvione delle ordinanze di protezione civile*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, 1/2011. Cfr. C. MEOLI, *Protezione civile*, in *Dig. disc. pubb.*, XII, Torino, 1997, p. 130 ss. Ancora, sul tema, si Vedano, ad esempio, l'inquadramento già delineato di M. DI RAIMONDO, *Voce Protezione civile*, XXXVII, in *Enc. dir.*, Milano, 1988, p. 494-517; V. PEPE, *La nuova protezione civile*, in *TAR*, 1993, II; C. MEOLI, *La protezione civile*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2003, II, 2145 ss. Più recentemente A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, 2008; M. BROCCA, *L'altra amministrazione*, Napoli, 2012.

contrastare le condizioni di emergenza che via via si configurano; si tratta di una amministrazione non specificamente individuata in una struttura dedicata all'esercizio delle funzioni emergenziali, ma consiste nell'attribuzione, alle amministrazioni competenti in quei settori in cui le emergenze si verificano con maggiore frequenza (p.e. ambiente, sanità, sicurezza), di funzioni *anche* di emergenza al verificarsi di determinate situazioni.¹⁹

La terza, infine, è quella che maggiormente ci interessa, ossia quella che si configura nell'esercizio in sostituzione delle competenze attraverso l'istituto dei commissariamenti, la cui disciplina si presenta piuttosto caotica, rinvenendosi nel nostro ordinamento diverse figure di commissario²⁰. Questi, infatti, riemerge periodicamente nel sistema normativo «con funzioni non sempre e non necessariamente connesse ad una situazione di straordinarietà, ma comunque in relazione ad uno stato di provvisorietà ... collegata talvolta ad una funzione assunta 'in sostituzione' e più o meno espansa a seconda del potere dell'organo sostituito e della totalità o parzialità della sostituzione; oppure provvisorietà in presenza di una eccezionalità che escluda l'utilizzazione di un organo 'ordinario'»²¹. Si pensi, ad esempio, a quel commissario straordinario che si sostituisce agli organi rappresentativi degli enti che hanno perduto la loro *legitimatio ad officium* o ai commissari che si pongono accanto ai normali organi la cui attività è sospesa in concomitanza con lo svolgimento delle competenze commissariali²² o, ancora, alle ipotesi di inerzia procedimentale.

In riferimento a questa terza specie di amministrazione dell'emergenza, in alcune occasioni, talune leggi hanno previsto la figura degli 'Alti Commissari' accordando loro la responsabilità di particolari settori amministrativi, estranei alle attribuzioni ministeriali, ai quali, talvolta, hanno assegnato un ruolo di importanza quasi paragonabile a quella di un ministro. Seppure in passato essi erano, generalmente, responsabili dell'espletamento di specifici

¹⁹ F. GIGLIONI, *Amministrazione dell'emergenza* (voce), cit., 2013, p. 45-46.

²⁰ Per un quadro sulle diverse declinazioni della figura del commissario straordinario V. G. AVANZINI, *Il commissario straordinario*, cit., in particolare pp. 3-60.

²¹ D. RESTA, *Normazione d'urgenza: i poteri del commissario straordinario per il terremoto*, Padova, 1983, pp. 14-15. In tal caso, l'effettivo ambito di espansione dei poteri sarà in stretta connessione con la straordinarietà dell'evento che si intende fronteggiare. Sul punto, anche C. BISCARETTI DI RUFFIA, Voce *Commissario del Governo* (presso il Parlamento), in *Enc. dir.*, VII, p. 853.

²² L. TUMIATI, G. BERTI, *Commissario e commissione straordinaria*, in *Enc. dir.*, Milano, VII, 1960, p. 845.

compiti amministrativi di natura contingente e transitoria²³, più tardi, hanno anticipato perfino la creazione di nuovi Ministeri²⁴, mentre «continua la loro discussa utilizzazione per il temporaneo contrasto di attività ritenute di particolare allarme sociale». In tempi più recenti, poi, sempre a figure commissariali sono stati affidati degli speciali poteri di controllo o di vigilanza, attraverso normative aventi forza di legge e per il raggiungimento di importanti obiettivi quali la razionalizzazione della spesa delle amministrazioni pubbliche.

Come noto, inoltre, il citato art. 11 della legge n. 400 del 1988 ammette, in generale, l'istituto del 'Commissario straordinario del Governo' chiarendo che può essere nominato solo per specifici obiettivi determinati in relazione a programmi o indirizzi deliberati dal Parlamento o dal Consiglio dei ministri, oppure per particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali e purché restino ferme le attribuzioni dei diversi ministeri determinate per legge. Ciononostante, però, specialmente in alcuni periodi ed in riferimento a presunte situazioni di assoluta urgenza, si è abusato della figura commissariale, secondo alcuni, «evidentemente per cercare di supplire ad evidenti carenze del sistema amministrativo operante in vari settori».²⁵

Tornando all'espressione 'amministrazione dell'emergenza' da cui si è cominciato, pertanto, si può affermare che essa è utilizzata per individuare uno specifico soggetto o più soggetti demandati ad utilizzare gli strumenti del governo dell'emergenza. Essa riflette un modello organizzativo nazionale composito, nel quale si riconoscono specifiche amministrazioni deputate alla trattazione ordinaria dell'emergenza e amministrazioni con competenze plurime ugualmente corresponsabili sul piano della gestione e, in certi casi, altre che esercitano, *una tantum*, poteri di emergenza per situazioni straordinarie, con conseguenze sul piano delle responsabilità e del rapporto tra esercizio ordinario ed eccezionale dei poteri collegati all'emergenza.²⁶

²³ Ad esempio, l'Alto Commissario per le sanzioni contro il fascismo, oppure gli Alti Commissari per la Sicilia e per la Sardegna nell'immediato dopoguerra, all'Alto Commissario per l'alimentazione, eccetera.

²⁴ *Id est*, i Commissari per l'igiene e la sanità e quello per il turismo.

²⁵ P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino, 2014, pp. 263-264.

²⁶ F. GIGLIONI, *Amministrazione dell'emergenza*, cit., 2013, p. 46.

3. Il commissariamento nell'emergenza

In generale, una prima organica disciplina dell'istituto si è avuta con la già citata legge n. 400 del 1988²⁷; nelle intenzioni dei Padri costituenti, il commissario doveva rappresentare la massima istanza di coordinamento del sistema autonomistico limitatamente al versante delle funzioni amministrative, come tra l'altro, evidenziato anche dalla Corte costituzionale²⁸: il principio di leale collaborazione tra Stato e regioni rappresenta, invero, la cornice generale nella quale inserire la tematica dei poteri commissariali²⁹, mentre è nota, in dottrina, la stretta connessione tra sostituzione ed emergenza³⁰.

Un altro aspetto della figura, che è anche un elemento imprescindibile della nomina commissariale è la straordinarietà dell'evento. Ad essa, infatti, si correla e si riflette la conseguente straordinarietà del potere, nel senso che quello conferito al commissario è straordinario in quanto straordinario è l'evento che ne ha determinato la necessità.

Ciononostante, vi è chi ritiene che «non sempre alla straordinarietà dell'organo si riconnette anche la straordinarietà del potere o dei poteri che esso può esercitare», posto che «molti commissari straordinari esercitano gli stessi poteri dell'amministrazione ordinaria ovvero competenze nuove e ulteriori», col che «non è il potere esercitato a qualificare e determinare la straordinarietà dell'organo. [...] La straordinarietà dell'organizzazione comporta insieme all'alterazione dell'ordine legale delle competenze e delle attribuzioni anche l'interruzione del normale meccanismo di imputazione dell'azione amministrativa in capo

²⁷ Sul punto, R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2016, pp. 213-218 che ritiene il commissario straordinario organo governativo non necessario.

²⁸ Corte cost. 25 luglio 1994, n. 342; Pres. Casavola; Est. Guizzi, in *www.giurcost.it*: «Il principio di leale collaborazione fra lo Stato e le regioni rappresenta la cornice generale nella quale inserire la tematica dei poteri commissariali [...] al fine di evitare sia indebite ingerenze nella sfera d'autonomia della regione, con lesione della sua potestà di autorganizzazione, sia nuovi "steccati" fra lo Stato e gli enti autonomi, quando deve affermarsi un'istanza di cooperazione volta al più efficiente esercizio delle rispettive attribuzioni».

²⁹ G. D'AMICO, *Voce Commissario del Governo*, in S. CASSESE, *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, pp. 1031-1032, ove si sottolinea anche come non si tratti di un ufficio organizzato in maniera permanente, ma istituito quando se ne rilevi la necessità. È, perciò, straordinario e temporaneo con riferimento alla sua stessa struttura ed esistenza realizzando un rapporto tra ordinamenti estranei l'uno dall'altro. Il commissario si trova, dunque, ad essere inserito temporaneamente nella struttura organizzativa agendo come un organo ordinario oppure compiendo determinati atti.

³⁰ M. BOMBARDELLI, *Gli interventi sostitutivi nella situazione di emergenza*, in *Il diritto amministrativo dell'emergenza. Annuario - Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo*, Milano, 2005, pp. 179-196, in particolare p. 187.

all'ente in quanto introduce nell'organizzazione amministrativa un elemento di estraneità, un fine diverso e ulteriore rispetto a quello che muove l'amministrazione ordinaria».³¹

Ad ogni modo, è chiaro che gli organi dello Stato, per fronteggiare l'emergenza, di fronte all'urgenza dei bisogni, devono liberarsi dai vincoli che gli istituti propri dello stato giuridico avevano loro imposto; ecco che sorge, allora, l'irresistibile tentazione di fare ricorso a strumenti 'duttili', «anche a costo di forzare le maglie dell'ordinamento e di trasformare l'eccezione in regola». ³² È stata, così, ritenuta legittima una qualche compressione dell'autonomia degli enti territoriali in caso di esigenze di unitarietà dovute a situazioni di emergenza, sebbene ciò che non può essere compromesso è, invece, il nucleo essenziale delle loro attribuzioni; si mostrano necessarie, piuttosto, forme di concertazione tra Stato ed autonomie territoriali nel rispetto del principio di leale collaborazione. Seppure l'amministrazione dell'emergenza è di pertinenza statale, la dichiarazione, la gestione e l'esercizio dei poteri commissariali dovrebbero avvenire mediante intese con le regioni e gli enti locali coinvolti, salve le ipotesi di eventi non solo straordinari, ma anche urgenti a tal punto da non consentire una concertazione tra i diversi livelli di governo.³³

4. *La governance dell'emergenza post sequenza sismica di Amatrice, Norcia, Visso (2016-2017)*

In questa prospettiva, assume interesse la linea seguita dal legislatore per governare l'emergenza sismica.

Il 25 agosto 2016 è stato dichiarato lo stato di emergenza ³⁴ per gli eccezionali eventi sismici del 24 agosto 2016 ed è cominciata la gestione emergenziale ad opera della Prote-

³¹ G. AVANZINI, *Il commissario straordinario*, cit., 162-164. L'A., peraltro, sostiene che sarebbero da escludere da queste tipologie proprio i commissari nominati ai sensi dell'art. 11 della legge n. 400 del 1988 perché impropriamente ritenuti straordinari.

³² M. A. CABIDDU, *Necessità ed emergenza: ai confini dell'ordinamento*, in *Amministrare*, XL, 2/2010, p. 169. Sul tema anche G. AZZARITI, *Critica della democrazia identitaria. Lo Stato costituzionale schmittiano e la crisi del parlamentarismo*, Roma-Bari, 2005, p. 42 ss.

³³ D. CALDIROLA, *Il commissario straordinario nell'emergenza*, in *Amministrare*, 2/2010, p. 212.

³⁴ La delibera del Consiglio dei ministri è stata preceduta da due decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, entrambi del 24 agosto 2016. Lo stato di emergenza è stato prorogato al 28 febbraio 2018 con il decreto legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito con modificazione dalla legge 3 agosto 2017, n. 123.

zione civile³⁵ che è stata affiancata, quasi nell'immediato, dal Commissario straordinario di governo per la ricostruzione, operando, così, parallelamente.

A differenza di quanto era accaduto per gli eventi sismici che avevano colpito le Marche e l'Umbria nel settembre del 1997, infatti, nel caso del sisma del 2016, da un punto di vista soggettivo, la fase della ricostruzione (sovrapposta a quella della gestione emergenziale) è iniziata con la nomina, il 9 settembre 2016,³⁶ di un unico Commissario straordinario³⁷.

Sia la Protezione civile, sia il Commissario straordinario hanno emanato (e stanno emanando) numerosi provvedimenti, anche in deroga alle norme ordinarie, sospese durante la vigenza dello stato di emergenza, creando una complessa ed articolata stratificazione normativa. Da questo momento in avanti, infatti, si sono susseguiti altri numerosi provvedimenti della Protezione civile³⁸ fino a giungere al fulcro di questa normazione emergenziale: il decreto legge 17 ottobre 2016, n. 189, recante *“Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016”*. Tale decreto, entrato in vigore il 19 ottobre 2016 e convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229³⁹, si è mostrato il principale punto di riferimento normativo, da interpretare ed integrare con gli altri atti e provvedimenti. Utile per avere un quadro organizzativo dei soggetti agenti è il Titolo I del decreto, ovvero, quello in cui sono descritti gli organi direttivi, le funzioni del Commissario straor-

³⁵ Prima della nomina del Commissario straordinario per la ricostruzione, la Protezione civile ha emanato, in ordine cronologico, i seguenti provvedimenti: ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione civile n. 388 del 26 agosto 2016, n. 389 del 28 agosto 2016, la n. 391 del 1 settembre 2016; la circolare del Capo del Dipartimento della Protezione civile del 3 settembre 2016 e quella del Coordinatore del Dipartimento della Protezione civile del 3 settembre 2016; l'ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione civile n. 392 del 6 settembre 2016.

³⁶ D.P.R. 9 settembre 2016, registrato dalla Corte dei conti il 14 settembre 2016 al n. 2542.

³⁷ Il Commissario, a scadenza, ha lasciato l'incarico annuale previsto sino al 9 settembre 2017 in sua sostituzione è stata nominata la Sottosegretaria all'Economia Paola De Micheli (Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 43).

³⁸ Circolare del Capo Dipartimento della Protezione civile (CDPC) del 9 settembre 2016, la circolare del Coordinatore della Di.Coma.C. n. 46007 del 10 settembre 2016, la circolare del CDPC dell'11 settembre 2016; l'ordinanza del CDPC n. 393 del 13 settembre 2016; la procedura del 18 settembre 2016; l'ordinanza del CDPC n. 394 del 19 settembre 2016; la procedura del Soggetto Attuatore del Ministero dei beni e delle attività culturali (Mibact) del 21 settembre 2016; l'ordinanza del CDPC n. 396 del 23 settembre 2016; la circolare del coordinatore della Di.Coma.C. n. 50350 del 28 settembre 2016; l'ordinanza del CDPC n. 399 del 10 ottobre 2016; la circolare del Coordinatore della Di.Coma.C. n. 54593 del 17 ottobre 2016.

³⁹ *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016”*.

dinario e dei vice Commissari e gli Uffici speciali per la ricostruzione, seppure altre disposizioni al riguardo sono sparse nell'intero testo normativo.

A causa delle successive scosse, in particolare quelle del 26 e del 30 ottobre 2016, l'emergenza si è ulteriormente protratta, sicché il Consiglio dei ministri ha esteso gli effetti della prima dichiarazione dello stato di emergenza⁴⁰ e nuovi interventi urgenti si sono resi necessari⁴¹. È in tale circostanza che sono state emanate le prime ordinanze del Commissario straordinario⁴², che sono andate ad intersecarsi, così, con un nuovo decreto legge⁴³ e con altri provvedimenti della Protezione civile.⁴⁴

Mentre la già citata legge n. 229 del 15 dicembre 2016 convertiva, con modificazioni, il decreto n. 189 del 2016, seguivano, ancora, altri provvedimenti⁴⁵, compreso il decreto legge di proroga dei termini relativi agli interventi emergenziali.⁴⁶

A causa degli eventi sismici del 18 gennaio 2017, uniti alle eccezionali condizioni meteorologiche avverse, poi, si è resa necessaria una ulteriore estensione degli effetti dello sta-

⁴⁰ Delibera del Consiglio dei Ministri del 27 ottobre 2016 e del 31 ottobre 2016.

⁴¹ La prima ordinanza del CDPC emanata a seguito delle scosse di fine ottobre è la n. 400 del 31 ottobre 2016; ad essa sono susseguiti il provvedimento dell'Agencia delle entrate n. 186585 del 4 novembre 2016, la circolare del CDPC del 4 novembre 2016; l'ordinanza del CDPC n. 405 del 10 novembre 2016.

⁴² Ord. n. 1 del 10 novembre 2016 che contiene lo schema tipo di convenzione per l'istituzione dell'"Ufficio speciale per la ricostruzione post sisma" (art. 3 del d. l. n. 189 del 2016) e la n. 2, sempre del 10 novembre, che approva alcuni schemi di convenzione con Fintecna S.p.A. e con Invitalia S.p.A.

⁴³ È il d. l. n. 205 dell'11 novembre 2016, entrato in vigore l'11 novembre 2016 e decaduto per mancata conversione.

⁴⁴ Sempre in ordine cronologico, l'attività della Protezione civile si è sovrapposta a quella degli altri organi, *in primis*, a quella del Commissario straordinario. A dimostrazione di ciò, si segnalano i numerosi provvedimenti emanati: l'ordinanza del CDPC n. 406 del 12 novembre 2016; l'ordinanza del Commissario straordinario n. 3 del 15 novembre 2016; l'ordinanza del CDPC n. 408 del 15 novembre 2016; l'ordinanza del Commissario straordinario n. 4 del 17 novembre 2016; l'ordinanza del CDPC n. 414 del 19 novembre 2016 e la n. 415 del 21 novembre 2016; il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 21 novembre 2016; la circolare del CDPC del 23 novembre 2016; l'ordinanza del Commissario straordinario di Governo n. 5 del 28 novembre 2016; l'ordinanza del Commissario straordinario n. 6 del 28 novembre 2016; l'ordinanza del CDPC n. 418 del 29 novembre 2016; la circolare del CDPC del 3 dicembre 2016; la determinazione del Commissario per la ricostruzione n. 1 del 7 dicembre 2016; l'ordinanza del Commissario straordinario n. 7 del 14 dicembre 2016, la n. 8 del 14 dicembre 2016 e la n. 9 del 14 dicembre 2016 sulla delocalizzazione delle attività economiche danneggiate.

⁴⁵ Sempre in ordine cronologico: l'ordinanza del CDPC n. 422 del 16 dicembre 2016; l'ordinanza del Commissario straordinario n. 10 del 19 dicembre 2016; l'ordinanza del CDPC n. 427 del 20 dicembre 2016; la circolare del CDPC del 22 dicembre 2016; la circolare del Coordinatore della Di.Coma.C.; l'ordinanza del Commissario straordinario n. 11 del 9 gennaio 2017, la n. 12 del 9 gennaio 2017 e la n. 13 del 9 gennaio 2017; l'ordinanza del CDPC n. 431 dell'11 gennaio 2017; l'ordinanza del Commissario straordinario n. 14 del 16 gennaio 2017; la circolare del CDPC del 16 gennaio 2017.

⁴⁶ D. l. 30 dicembre 2016, n. 244, "*Proroga e definizione dei termini*", che, all'art. 14, ha prorogato, appunto, i termini relativi agli interventi emergenziali.

to di emergenza⁴⁷ e sono stati emanati altri provvedimenti⁴⁸, oltre al decreto legge n. 8 del 9 febbraio 2017⁴⁹, convertito dalla legge 7 aprile 2017, n. 45.⁵⁰

Successivamente, «considerato che, anche a causa dell'aggravamento della situazione conseguente agli eventi sismici che si sono succeduti a decorrere dal 24 agosto 2016 ed ai fenomeni meteorologici verificatisi a partire dalla seconda decade del mese di gennaio 2017, gli interventi di carattere straordinario ed urgente sono tuttora in corso e che, quindi, l'emergenza non può ritenersi conclusa», il Consiglio dei ministri, con la deliberazione del 10 febbraio 2017, ha prorogato di centottanta giorni lo stato di emergenza; hanno continuato, così, a susseguirsi, nuovamente, altri provvedimenti della Protezione civile e del Commissario straordinario⁵¹.

Sono stati, poi, pubblicati il decreto legge n. 50 del 24 aprile 2017⁵² e, da ultimo⁵³, il decreto legge 20 giugno 2017, n. 91⁵⁴, convertito dalla legge 3 agosto 2017, n. 123⁵⁵, che,

⁴⁷ D.C.M. 20 gennaio 2017, che integra, altresì, i precedenti stanziamenti già deliberati.

⁴⁸ La prima ordinanza del CDPC emessa subito dopo gli eventi sismici di gennaio è la n. 436 del 22 gennaio 2017, alla quale sono seguite: l'ordinanza del Commissario straordinario n. 15 del 27 gennaio 2017; la circolare del CDPC del 2 febbraio 2017; la circolare del Ministero dell'istruzione, l'università e la ricerca del 6 febbraio 2017.

⁴⁹ “Nuovi interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e del 2017”.

⁵⁰ Il Ministero della giustizia, ai sensi dell'art. 11, comma 1, e dell'art. 10, comma 3, del D.P.R. 28 dicembre 1985, n.1092, ha pubblicato il testo del d. l. 9 febbraio 2017, n. 8 coordinato con la legge di conversione 7 aprile 2017, n. 45 recante “Nuovi interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e del 2017”.

⁵¹ La circolare del CDPC del 10 febbraio 2017; l'ordinanza del CDPC n. 438 del 16 febbraio 2017; la circolare del CDPC del 23 febbraio 2017 e quella del 24 febbraio 2017; la circolare del coordinatore della Di.Coma.C. del 27 febbraio 2017 e quella del 2 marzo 2017; l'ordinanza del Commissario straordinario n. 16 del 3 marzo 2017 e la n. 17 del 10 marzo 2017; la D.C.M. del 10 marzo 2017; la delibera del Commissario straordinario n. 1 del 16 marzo 2017; l'ordinanza del Commissario straordinario n. 18 del 3 aprile che modifica l'ordinanza n. 14 del 16 gennaio 2017; l'ordinanza del CDPC n. 444 del 4 aprile 2017; la circolare del CDPC del 5 aprile 2017; il decreto del CDPC con la quale si dispone la sostituzione della Struttura di missione “Sisma centro Italia” con la Di.Coma.C.; le ordinanze del Commissario straordinario del 7 aprile 2017 n. 19 e n. 20; la circolare del CDPC del 21 aprile 2017.

⁵² Rubricato “Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo”.

⁵³ Nel mentre, sono stati emanati, ancora, numerosi altri provvedimenti: le ordinanze del Commissario straordinario n. 21 del 28 aprile 2017, la n. 22 del 4 maggio 2017, la n. 23 del 5 maggio 2017, la n. 24 del 15 maggio 2017; l'ordinanza del CDPC n. 454 del 22 maggio 2017; l'ordinanza del Commissario straordinario n. 25 del 23 maggio 2017; le ordinanze del Commissario straordinario n. 26 del 29 maggio 2017, la n. 27 del 9 giugno 2017, la n. 28, sempre del 9 giugno 2017 e la n. 29 sempre del 9 giugno 2017; la circolare del CDPC del 12 giugno 2017; l'ordinanza del CDPC n. 460 del 15 giugno 2017; le ordinanze del Commissario straordinario n. 30 e 31 del 22 giugno 2017 e la n. 32 del 23 giugno; il decreto del CDPC n. 2440 del 23 giugno 2017; le ordinanze del Commissario straordinario del 12 luglio 2017 n. 33 e n. 34; l'ordinanza del Commissario straordinario n. 35 del 31 luglio 2017; le ordinanze del CDPC n. 475 del 18 agosto 2017 e la n. 479 del 1 set-

all'art. 16 *sexies*, rubricato “*Disposizioni urgenti per il proseguimento delle attività emergenziali nelle aree del centro Italia colpite dal sisma e per l’efficacia delle attività di protezione civile*”, vista la complessità della situazione determinatasi, in deroga al comma 1 *bis* dell’art. 5 della legge n. 225 del 1992, ha nuovamente prorogato lo stato di emergenza sino a febbraio 2018.

Dalla breve rassegna esposta, emerge, dunque, un quadro piuttosto complesso che rispecchia i diversi e numerosi soggetti protagonisti della gestione dell’emergenza e della fase *post* emergenziale.

5. *Il commissario straordinario per la ricostruzione*

Con l’atto di nomina del Commissario straordinario per la ricostruzione sono stati determinati anche i compiti e le dotazioni di mezzi e di personale, nonché il termine di durata dell’incarico (conferito per il tempo indicato nel decreto di nomina, salvo proroga o revoca). È lo stesso legislatore che ha qualificato il Commissario di Governo come proprio organo straordinario, con la conseguente immediata riferibilità della sua attività all’autorità amministrativa.⁵⁶

Nelle motivazioni di cui al decreto di nomina si legge, nondimeno, che visti i «gravissimi danneggiamenti alle infrastrutture viarie, agli edifici pubblici e privati, al patrimonio culturale, alla rete dei servizi essenziali e alle attività economiche» e ritenuto necessario procedere tempestivamente, è stato giudicato doveroso un «supporto tecnico e amministrativo di carattere straordinario e il più ampio coordinamento dei soggetti istituzionali coinvolti nella loro realizzazione», con la funzione di «assicurare il raccordo delle attività di ricostruzione con il richiamato coordinamento delle attività di protezione civile, ...».

In realtà, però, se si esamina la struttura organizzativa commissariale descritta nel d. l. n. 189 del 2016 e ss.mm.ii., si nota, ben presto, come si tratti di una figura che va a contraddire l’impianto ordinario sinora descritto, ponendosi in una posizione direttiva e accen-

tembre 2017; le ordinanze del Commissario straordinario dell’8 settembre 2017 n. 36, la n. 37 e la n. 38, la n. 39 e la n. 40.

⁵⁴ Intitolato “*Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno*”, il decreto modifica alcuni articoli del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189.

⁵⁵ Legge 3 agosto 2017, n. 123, “*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, recante disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno.*”

⁵⁶ G. AVANZINI, *Il commissario straordinario*, cit., pp. 150-151.

tratrice; ciò si evince anche dalla lettura delle espressioni linguistiche utilizzate dal legislatore. Nel decreto il Commissario straordinario è identificato, all'art. 1, come un organo direttivo già nella rubrica della disposizione, prima che di coordinamento, degli interventi di riparazione, ricostruzione, assistenza alla popolazione e ripresa economica nei territori colpiti da attuarsi durante tutta la durata della gestione straordinaria. La funzione principale espressamente riconosciuta al Commissario è, difatti, quella di perseguire il rispetto del principio di unitarietà degli interventi, dovendo questi assicurare «una gestione unitaria e omogenea nel territorio colpito dal sisma»⁵⁷.

Ai Presidenti delle quattro regioni interessate, invece, è demandato il ruolo di vice commissari: questi sono tenuti ad operare 'in stretto raccordo con il Commissario' che può delegare loro le funzioni a lui attribuite dal decreto stesso.

La posizione del Commissario straordinario appare, allora, delineata con rigore autoritativo: costui, infatti, prima di tutto, dirige gli interventi ed ha il potere di decidere se delegare le funzioni a lui assegnate dalla legge ai vice commissari. Fungendo da tramite dello Stato per lo svolgimento in concreto della funzione emergenziale⁵⁸, si potrebbe sostenere che esso, contestualmente al Capo del Dipartimento della Protezione civile e avvalendosi delle risorse strumentali messe a disposizione dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e di una struttura posta alle sue dipendenze⁵⁹, sia quasi una *longa manus* del Governo per la direzione ed il coordinamento degli interventi da attuare nei territori colpiti dagli eventi sismici. Egli presiede anche una cabina di coordinamento della ricostruzione tenuta a concordare i contenuti dei provvedimenti da adottare, assicurare l'applicazione uniforme e unitaria delle ordinanze e delle direttive commissariali in ciascuna regione e a verificare periodicamente l'avanzamento del processo di ricostruzione.

Le funzioni del Commissario straordinario sono, comunque, più specificamente descritte al comma 1, lettere da a) a l *bis*) dell'art. 2, alla cui lettura si rinvia, e ad esso gli sono riconosciute anche una piena autonomia amministrativa, finanziaria e contabile, in relazione alle risorse assegnate. Il Commissario è tenuto, altresì, a disciplinare con propri atti

⁵⁷ Art. 1, comma 7, d. l. n. 189 del 2016.

⁵⁸ Corte cost., 21 gennaio 2016, n. 8; Pres. Criscuolo; Est. Morelli, in *www.giurcost.it*.

⁵⁹ Ordinanza della Presidenza del Consiglio dei ministri n. 15 del 27 gennaio 2017.

l'articolazione interna della struttura anche in aree e unità organizzative, in relazione alle specificità funzionali e di competenza. Il decreto prevede, ancora, un ulteriore compito del Commissario che è quello di supportare gli enti locali nella progettazione degli interventi anche attraverso gli Uffici speciali per la ricostruzione⁶⁰, con lo scopo di garantire la qualità delle operazioni ed il raggiungimento dei risultati attesi.⁶¹

Sempre all'art. 2 si specifica che questi, per l'esercizio delle funzioni demandategli, «provvede anche a mezzo di ordinanze, nel rispetto della Costituzione, dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'ordinamento europeo», emanate «previa intesa con i Presidenti delle Regioni interessate nell'ambito della Cabina di coordinamento»⁶².

I compiti dei Presidenti delle regioni (vice commissari) sono, invece, in proporzione, nettamente di meno. Sempre ai sensi all'art. 2 del d. l. n. 189 del 2016, questi, oltre a presiedere il comitato istituzionale regionale, esercitano le funzioni di propria competenza per favorire il superamento dell'emergenza e l'avvio degli interventi immediati di ricostruzione, sovrintendono agli interventi sulle opere pubbliche e sui beni culturali di competenza regionale e sono responsabili dei procedimenti per la concessione dei contributi per gli interventi di ricostruzione e riparazione degli immobili privati ed esercitano, sempre nell'ambito delle loro competenze, le funzioni tese al sostegno alle imprese e alla ripresa economica.

6. *L'amministrazione parallela del commissario straordinario: principio di unitarietà e dubbi sull'efficienza dell'azione*

Nonostante i poteri del Capo del dipartimento della Protezione civile siano stati decompressi con la riforma del 2012 che ha incentivato una organizzazione diffusa, a rete, del

⁶⁰ È l'Ufficio istituito in ogni regione ai sensi dell'art. 3 del decreto legge n. 189 del 2016.

⁶¹ Art. 2, comma 4, del d. l. n. 189 del 2016.

⁶² Dalla nomina ad oggi, le ordinanze emanate sono ben quaranta, alcune delle quali modificative di altre disposizioni contenute in precedenti ordinanze dello stesso redatte, con la tecnica della novella legislativa. Le prime sono di carattere prevalentemente organizzativo (n. 1 e n. 2 del 10 novembre 2016), mentre più dettagliate ed attuative del d. l. 189/2016 sono quelle successive (n. 3 del 15 novembre 2016, n. 4 del 17 novembre 2017, n. 11 del 9 gennaio 2017 e n. 13 del 9 gennaio 2017). Solo a fine gennaio è stata pubblicata l'ordinanza che organizza la propria struttura (n. 15 del 27 gennaio 2017) e, dopo oltre un anno dalla prima scossa, quella recante i principi di indirizzo per la pianificazione attuativa connessa agli interventi di ricostruzione nei centri storici e nuclei urbani maggiormente colpiti dal sisma (n. 39 dell'8 settembre 2017).

servizio stesso, è evidente come l'istituto del commissariamento sia sovente utilizzato, seppure in maniera ridimensionata rispetto al passato.

È noto che con l'espressione 'commissario straordinario' il nostro ordinamento intenda delle figure dalle caratteristiche eterogenee, sia dal punto di vista della funzione esercitata, sia dal punto di vista dei presupposti necessari all'istituzione, pur essendo la provvisorietà, ancor più della straordinarietà degli accadimenti, l'elemento unificante.⁶³ Si tratta di commissari nominati per rispondere ad esigenze contingenti, occasionali e/o eccezionali che conducono a ritenere inadeguato l'utilizzo di organi ordinari in ragione del particolare interesse pubblico richiamato da quelle stesse esigenze in parte 'tipizzate', «cosicché può sostenersi che vi sia stata una sorta di 'istituzionalizzazione' di alcune figure commissariali create per situazioni non accostabili all'ordinarietà», come nel caso dell'art. 11 della legge n. 400 del 1988⁶⁴.

La figura del Commissario straordinario ha avuto, peraltro, nel corso del tempo, accezioni altalenanti: ad esso era stata affidata la direzione unitaria dei servizi di soccorso ed il coordinamento delle amministrazioni coinvolte, mostrandosi, così, come mero esecutore delle scelte ministeriali, e diventando, a seguito degli eventi sismici del Friuli Venezia Giulia del 1976 e della Basilicata e della Campania del 1980, un organo dotato di poteri decisori eccezionali con funzioni notevolmente ampliate. Difatti, anche in deroga alle norme vigenti, i commissari nominati avrebbero potuto adottare ogni iniziativa e ogni provvedimento opportuno e necessario per il soccorso, l'assistenza alle popolazioni interessate e per gli interventi necessari alla ripresa, al punto da essere loro consentito di «assumere in proprio i poteri di ordinanza degli organi locali con capacità di 'delegarli' di nuovo, cioè di ripassarli ad essi per una gestione 'pilotata' di una funzione loro propria»⁶⁵. Ne risultava una straordinarietà "a tutto tondo", potendo il commissario «sostituirsi in particolare al sindaco e al

⁶³ D. CALDIROLA, *Il commissario straordinario nell'emergenza*, cit., pp. 197-214, in particolare p. 197, ove si specifica, altresì, che la loro straordinarietà e temporaneità si riferisce alla loro stessa esistenza e struttura, tant'è che questi sono costituiti *una tantum* per far fronte ad una specifica e transeunte esigenza operativa.

⁶⁴ ID., p. 200. L'A., peraltro, descrive la figura del "commissario straordinario per l'emergenza" come un «organo del tutto particolare, investito di poteri atipici ed eccezionali corrispondenti alle esigenze contingenti prospettate dalla gestione di uno stato di emergenza»; esso ha una ampia capacità di valutazione concreta e una notevole autonomia dispositiva e di azione che si colloca al di fuori degli schemi ordinari tracciati dalla legge.

⁶⁵ D. RESTA, *Normazione d'urgenza: i poteri del commissario straordinario per il terremoto*, cit., p. 3.

prefetto nell'esercizio di quei poteri di cui gli stessi erano provvisti per la gestione delle emergenze».⁶⁶

Con l'istituzione del Servizio di Protezione civile, poi, il precedente assetto burocratico ha lasciato il posto ad un sistema policentrico composto, ai sensi dell'art. 6, da diversi attori e, ai sensi dell'art. 2, da differenti livelli di gravità degli eventi. Questo carattere decentrato, però, si è pian piano indebolito⁶⁷ e si è tornati al modello organizzativo ministeriale caratterizzato dalla posizione di preminenza rivestita dall'amministrazione centrale rispetto agli enti territoriali⁶⁸, nonostante il Servizio sia oggi pensato a carattere reticolare.

In linea generale, comunque, la figura commissariale ha la peculiarità di rispondere ad esigenze contingenti, occasionali e/o eccezionali che, come accennato, fanno ritenere inadeguato l'utilizzo di organi ordinari; è, inoltre, investito di poteri atipici ed eccezionali corrispondenti alle esigenze contingenti prospettate dalla gestione di uno stato di emergenza e possiede un'ampia capacità di valutazione concreta, nonché autonomia dispositiva e di azione, circostanza, questa, che consente di collocarlo al di fuori degli schemi ordinari tracciati dalla legge.

L'istituto, così come tratteggiato, se da un lato, consente o, meglio, dovrebbe consentire, la continuità dell'azione amministrativa⁶⁹, anche quando l'esercizio ordinario del potere non è in grado di realizzarla, e l'unitarietà tra i diversi livelli di governo, dall'altro, sul piano pratico, viene smentito dalla recente esperienza.

A ciò si aggiungono le problematiche legate alle competenze e alla responsabilità. Si dovrebbe trattare, infatti, di un soggetto che disponga dei necessari poteri e che possa agire

⁶⁶ D. CALDIROLA, *Il Commissario straordinario nell'emergenza*, cit., p. 202.

⁶⁷ Probabilmente anche per la mancata creazione delle Agenzie di protezione civile reviste dal d. lgs. 30 luglio 1999, n. 300.

⁶⁸ Peralto, con il d. l. 31 maggio 2005, n. 90, convertito con la legge n. 233 del 2006, la posizione del presidente del Consiglio dei ministri è stata ulteriormente rafforzata essendogli attribuita in modo esplicito la titolarità della funzione di Protezione civile.

⁶⁹ Sul principio di continuità dell'azione amministrativa si Vedano, tra gli Altri, N. PAOLANTONIO, *Il principio di continuità dell'azione amministrativa*, in M. RENNA, F. SAIITA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, p. 339 e ss., sul principio di continuità e i commissariamenti; G. SCIULLO, *L'organizzazione amministrativa: principi*, 2013, Torino, p. 50, secondo cui il principio di continuità rappresenterebbe una articolazione del principio di buon andamento; G. AVANZINI, *Il commissario straordinario*, cit., p. 48, con particolare riferimento al fatto che la proroga delle gestioni commissariali trova il fondamento nella «necessità di garantire la continuità dell'azione amministrativa ... considerata prevalente rispetto all'immediato subentro delle amministrazioni ordinarie».

in deroga alle normative che regolano la gestione ordinaria (soprattutto negli ambiti della contabilità e degli appalti), ma pur sempre in un quadro di regole predeterminate; dovrebbe possedere, altresì, adeguate competenze gestionali⁷⁰ e manageriali idonee alla 'missione' che è chiamato a svolgere, nonché conoscenze teoriche e pratiche per la corretta gestione della macchina amministrativa.⁷¹

Non a caso, da più parti, sul principio dell'unitarietà della gestione commissariale si è fatto riferimento, con particolare richiamo alla ricostruzione dopo il sisma de L'Aquila, al c.d. 'metodo *Augustus*', derivante dal nome dall'imperatore Ottaviano Augusto.⁷² Questo 'metodo' è stato messo a punto proprio nella gestione degli stati di emergenza ed è improntato su un carattere autoritario e centralistico: i suoi principi generali sono rappresentati dalla direzione unitaria, dall'uso razionale delle risorse disponibili e dal controllo dell'informazione. Puntando all'efficacia dell'azione (ma l'azione, poi, è davvero efficace?), esso si basa su una concezione rigidamente gerarchica dei diversi livelli operativi coinvolti: il sistema centrale individua gli obiettivi da conseguire e assegna, per la gestione dell'emergenza, le responsabilità ai vari livelli di 'comando e controllo', mentre la necessaria operatività della pianificazione di emergenza determina un particolare punto di vista sulle risorse: tale metodo, pertanto, non si sofferma sulla determinazione del fabbisogno, ma introduce il concetto della disponibilità delle risorse. Così, nel corso dell'emergenza, più che elencare quello che sarebbe utile avere, ci si limita al migliore uso di ciò di cui si dispone. Altra peculiare caratteristica di tale metodo è, poi, il controllo dell'informazione che potrebbe addirittura condizionare il decorso tecnico degli interventi: secondo il metodo, se la controparte istituzionale sarà sufficientemente autorevole e determinata, «la maggior parte dei cittadini sarà disponibile ad abdicare alle proprie autonomie decisionali, a sottoporsi a privazioni e limitazioni, ad 'ubbidire' alle direttive impartite».⁷³

⁷⁰ L'A. si riferisce, in particolare, al possesso alle capacità e agli strumenti idonei per l'assunzione delle responsabilità dirette e al saper intrecciare competenze tecniche di interlocuzione politica e comunicative.

⁷¹ L. TORCHIA (a cura di), *I nodi della Pubblica amministrazione*, Napoli, 2016, pp. 41-47. In particolare, pp. 45-47.

⁷² G. J. FRISH, *L'Aquila: il trionfo dell'urbanistica d'emergenza*, in *Dem. dir.*, 1/2009, pp. 117-133, in particolare p. 141.

⁷³ ID., *L'Aquila: il trionfo dell'urbanistica d'emergenza*, cit., pp. 123-124. Alla descrizione fornita, l'A. aggiunge un'altra caratteristica, ovvero 'l'applicazione della pianificazione centralizzata e di coordinamento'. Sul punto,

A ben vedere, dunque, nel sisma del 2016, quella che doveva essere una figura di coordinamento e di cooperazione tra i diversi livelli di governo, un garante dell'efficienza e dell'efficacia degli interventi da porre in atto, si è probabilmente mostrata, insieme agli altri soggetti istituiti *ad hoc*, concausa delle inefficienze del sistema organizzativo e portatrice, forse, delle lamentate incertezze e lentezze.⁷⁴

7. La governance dell'emergenza: il terremoto di Umbria e Marche del 1997

Alcuni dei territori colpiti dagli eventi sismici che si sono susseguiti a partire dal 24 agosto 2016 corrispondono geograficamente con le zone che nel 1997 hanno subito un altro intenso sisma.

Giusto vent'anni fa, nella notte del 26 settembre 1997, infatti, alle ore 2:33, un terremoto di magnitudo 5.5 diede il via ad una sequenza sismica lungo l'asse della dorsale montuosa degli Appennini, nella zona dei piani di Colfiorito, al confine tra Marche e Umbria,⁷⁵ alla quale fece seguito, poco più a nord, un secondo evento di maggiore intensità, alle ore 11:40, di magnitudo 6, che aggravò lo scenario dei danni provocati dall'evento precedente, e, poi, una terza, di minore entità. Lo 'sciame sismico'⁷⁶ proseguì anche i giorni successivi comportando un aumento dei danni ed un ampliamento della zona colpita⁷⁷: le vittime furono in totale 11.⁷⁸

si era già parlato, perfino, di 'dittatura commissaria' in C. SCHMITT, *Die Dikatur. Von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf*, 1921.

⁷⁴ F. LORENZOTTI, *Lentezze e incertezze della ricostruzione dopo gli eventi sismici che hanno colpito le regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria*, in www.ambientediritto.it, 2017, p. <http://www.ambientediritto.it/home/dottrina/lentezze-e-incertezze-della-ricostruzione-dopo-gli-eventi-sismici>.

⁷⁵ La sequenza sismica, in verità, aveva avuto dei precedenti senza che, però, a ciò seguisse un'attività sismica significativa.

⁷⁶ Una decina di tali scosse ebbero una magnitudo superiore alla soglia del danno ($M \geq 4.5$), come quelle del 3 ottobre (5.1), del 7 ottobre (5.3), del 14 ottobre (5.4) e del 26 marzo 1998 (5.6).

⁷⁷ Nell'arco di tempo tra settembre e novembre, migliaia furono le scosse registrate, almeno venticinque di magnitudo superiore a 4. Ulteriori scosse si registrarono, ancora, tra marzo e aprile 1998 quando un sisma di magnitudo 5.6 colpì l'area di Gualdo Tadino il 26 marzo (tuttavia, ad una profondità tale da non provocare danni nell'area dell'epicentro) e un'altra di magnitudo 5.3 che causò, invece, maggiori danni alle zone già interessate.

⁷⁸ Dipartimento della Protezione civile, *Terremoto Umbria e Marche 1997*, http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/terremoto_um.wp. Per una ricostruzione degli eventi sismici si Veda anche P. GALLI, *La crisi sismica iniziata il 26 settembre 1997 in Marche ed Umbria. Inquadramento macrosismico*, in M. SEVERINO, G. DI PASQUALE, *Procedure per la ricostruzione post sisma: analisi e proposte*, Dipartimento Protezione Civile, Firenze, 2002, p. 88.

Sebbene di minore estensione rispetto al sisma del 2016, si è trattato, comunque, di un avvenimento importante e distruttivo che, comportando gravissime conseguenze sul patrimonio sociale, economico, ambientale e storico-artistico dei territori, ha chiesto l'intervento della Protezione civile e di un impianto organizzativo da modellare sulle urgenti e straordinarie esigenze del momento. Si è ritenuto, perciò, interessante evidenziare l'organizzazione dell'emergenza attuata all'epoca individuando gli attori degli interventi e le relazioni tra questi intercorse.

Tre sono state le direttrici principali lungo le quali si è mossa la macchina organizzativa.

La prima era rappresentata dalla dichiarazione dello stato di emergenza emanata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 settembre 1997.

La seconda era costituita dall'emanazione di una serie di ordinanze che hanno disciplinato celermente i primi interventi, anche prevedendo deroghe alla normativa ordinaria, la cui applicazione sarebbe stata sospesa per tutta la durata dello stato di emergenza. Appena due giorni dopo il sisma, per esempio, erano stati nominati i Presidenti di Marche e Umbria commissari delegati.⁷⁹

A questi, peraltro, veniva demandato di provvedere, entro sette giorni dalla data dell'ordinanza, alla comunicazione dell'elenco dei comuni gravemente danneggiati dalla crisi sismica e all'attuazione degli interventi necessari a salvaguardare l'incolumità pubblica e privata, eliminando situazioni di pericolo. Nello stesso provvedimento era, altresì, previsto che «per l'espletamento dell'attività tecnico-amministrativa connessa all'attuazione degli interventi, i commissari delegati si avvalgono degli uffici competenti dello Stato, delle regioni e degli enti locali nonché di personale appartenente a pubbliche amministrazioni, con particolare riferimento al personale del Ministero per i beni culturali ed ambientali, [...]» (comma 4), oltre che «i commissari delegati per l'espletamento dell'incarico possono nominare vice-commissari» (comma 5).

⁷⁹ Si tratta dell'ordinanza n. 2668 del 28 settembre 1997, «*Interventi urgenti diretti a fronteggiare i danni conseguenti alla crisi sismica iniziata il giorno 26 settembre 1997 che ha colpito il territorio delle regioni Marche e Umbria*», modificata poco dopo dall'ordinanza della Protezione civile n. 2706 del 31 ottobre 1997, «*Ulteriori disposizioni per fronteggiare la situazione di emergenza conseguente alla crisi sismica iniziata il giorno 26 settembre 1997 che ha colpito il territorio delle regioni Marche e Umbria*».

Già dalla lettura della prima ordinanza, dunque, si può notare una accentuata volontà cooperativa tra i diversi soggetti istituzionali, tant'è che era stato previsto che i commissari delegati e gli enti attuatori indicassero, entro sette giorni dalla disponibilità del progetto, una conferenza di servizi ai quali erano invitati tutti i soggetti abilitati ad esprimere pareri, nulla osta e visti sul progetto, affinché, una volta che lo stesso fosse stato approvato, i lavori sarebbero potuti essere immediatamente appaltati.⁸⁰ Piuttosto che alla compagine organizzativa, dunque, l'attenzione era stata posta, sin da subito, alle attività da svolgere anche ai fini della ricostruzione.

Erano state previste, poi, delle procedure di consultazione e di decisione che hanno rappresentato, senz'altro, strumenti operativi flessibili ed efficaci perché capaci di «compenetrare logiche di decentramento politico-amministrativo ed esigenze di coordinamento connesse alla vastità del danno e delle conseguenti necessarie azioni di ripristino e di avvio alla normalità».⁸¹

La terza direttrice è stata rappresentata, invece, dalla elaborazione di schemi di decreti legge⁸² aventi la finalità di avviare la ricostruzione e garantire continuità con la fase dell'emergenza.⁸³ In questo contesto, le regioni hanno svolto un ruolo fondamentale e di coordinamento, sia tra loro che con lo Stato,⁸⁴ nella consapevole necessità di intervenire con strumenti agili⁸⁵ che fossero in grado di semplificare ed accelerare le procedure di rico-

⁸⁰ Art. 3 ord. n. 2668 del 1997.

⁸¹ M. SEVERINO, G. DI PASQUALE, *Procedure per la ricostruzione post sisma: analisi e proposte*, cit., pp. 111-112. Il riferimento è alla legge 30 gennaio 1998 n. 61.

⁸² Il riferimento, in particolare, è al d. l. 27 ottobre 1997, n. 364, convertito, con modificazioni ed integrazioni, dalla legge 17 dicembre 1997, n. 434 e al d. l. 30 gennaio 1998, n. 6, convertito, con modificazioni ed integrazioni, dalla legge 30 marzo 1998, n. 61 (poi, successivamente, modificata ed integrata) che ha rappresentato il primo strumento per l'avvio della complessa e massiccia opera di ricostruzione dei territori colpiti dal sisma.

⁸³ M. SEVERINO, G. DI PASQUALE, *Procedure per la ricostruzione post sisma: analisi e proposte*, cit., pp. 87-88.

⁸⁴ Si pensi alle intese Stato-regione Umbria per l'adozione degli atti di carattere generale, alla ripartizione delle competenze tra regione (con poteri di indirizzo e controllo) ed enti locali (soprattutto i comuni, con competenze gestionali e nella partecipazione alla formazione dei programmi), il concorso di una pluralità di fonti di finanziamento.

⁸⁵ Sono state create strutture specializzate all'interno della regione Marche e sono state adottate misure innovative, anche attraverso una fonte di normazione del tutto atipica. Il Consiglio regionale aveva, infatti, deliberato le linee di indirizzo per la pianificazione, la progettazione e la realizzazione degli interventi di ricostruzione vincolanti per tutti i soggetti pubblici e privati dando ampio mandato alla Giunta regionale per l'adozione dei provvedimenti di attuazione suddetti con l'obiettivo principale di portare a compimento gli interventi di ricostruzione, con l'unico vincolo, per quest'ultima, di essere obbligata a comunicare al Consiglio stesso i provvedimenti deliberati.

struzione. L'autonomia riconosciuta alle regioni ha consentito, ad esempio, alla regione Marche di adattare le proprie decisioni alla situazione concreta. Il meccanismo di approvazione dello strumento legislativo regionale sarebbe stato, infatti, troppo farraginoso «in relazione alla necessità di risolvere velocemente i problemi».

Importantissima è stata, poi, la creazione di una specifica Commissione ANCI, composta da alcuni rappresentanti dei comuni maggiormente colpiti dal sisma e sede di concertazione per la produzione e l'adozione dei provvedimenti regionali, così come la partecipazione del Comitato Tecnico scientifico nell'adozione dei provvedimenti ad alto contenuto tecnico, nonché la pubblicazione dei provvedimenti in una edizione speciale del Bollettino ufficiale regionale monotematico.⁸⁶

È evidente, allora, come il fondamento organizzativo fosse costituito dalla messa in atto di una forte sinergia tra pubbliche amministrazioni e privati cittadini: seppure gli autori fossero stati numerosi non hanno influito sulla tempestività degli interventi richiesti, né durante la situazione di emergenza, né nella fase di *post* emergenza.

La ripartizione delle funzioni, infatti, era distribuita sul riflesso del principio di sussidiarietà, con forte impegno da parte di tutti: con la citata legge n. 61 del 1998, invero, il Parlamento aveva fissato i principi ed i criteri generali per attuare gli interventi da realizzare e aveva demandato alle regioni il compito di fissare le norme tecniche, amministrative e finanziarie.⁸⁷

Anche la costituzione dello *staff* del Commissario delegato era avvenuta in maniera piuttosto celere: il 2 ottobre 1997 era stato, infatti, istituito l'ufficio, al quale tutte le strutture organizzative della Giunta regionale erano state chiamate a collaborare sulla base delle richieste del Segretario generale, ed erano state costituite due unità operative nei territori dei comuni maggiormente colpiti. Tutti i soggetti erano stati messi in grado di operare immediatamente in un'«organizzazione amministrativa per fronteggiare l'emergenza [è] semplice

⁸⁶ F. CONTI, *Normativa Regionale Marche*, in M. SEVERINO, G. DI PASQUALE, *Procedure per la ricostruzione post sisma: analisi e proposte*, cit., pp. 88-90.

⁸⁷ M. SEVERINO, G. DI PASQUALE, *Procedure per la ricostruzione post sisma: analisi e proposte*, cit., pp. 107-111, ove è riportata una calendarizzazione dei diversi adempimenti e delle disposizioni introdotte a carico delle due Regioni interessate, dei Comuni, del Ministero dei lavori pubblici, del Ministero per le politiche agricole, del Commissario delegato per i beni e le attività culturali, dei Presidenti dei Comitati Tecnico Scientifici delle due Regioni e del Dipartimento della Protezione civile alla quale si rinvia.

e flessibile», nella quale «tutte le strutture regionali [vengono] *erano* chiamate a far fronte ai nuovi compiti»; quelle di nuova istituzione, in particolare, rispondevano, da un lato, alle esigenze di coordinamento ed unitarietà di indirizzo e, dall'altro, alle esigenze operative nei Comuni maggiormente colpiti, anche con il potenziamento di personale di quelle più decentrate.⁸⁸

Insomma, sembra proprio che quello che all'epoca era stato privilegiato, portando risultati positivi, fosse una forte cooperazione istituzionale; quella attuale, seppure per certi versi prevista (cabina di coordinamento, comitati istituzionali, conferenze di servizi), è apparsa, in concreto, invece, molto più debole e si è rilevata meno efficiente. Si pensi che l'ordinanza del Commissario straordinario per la ricostruzione con la quale sono disciplinate le modalità di partecipazione a tali conferenze è stata emanata ad oltre un anno dalla prima scossa del 24 agosto 2016.⁸⁹

Tra l'altro, attualmente, ai comuni e alle regioni sono stati affidati pochissimi compiti e funzioni, mentre nel caso del 1997 la ricostruzione era stata affidata, in primo luogo, proprio a questi soggetti e «quelle soluzioni funzionarono benissimo».⁹⁰

Oggi, la preferenza è stata accordata al principio di unitarietà a scapito di quello di continuità amministrativa che, in casi, come questi, nei quali la gestione commissariale non è 'sanzionatoria', perché non legata all'inerzia o alla mala gestione dell'amministrazione interessata, ma ad una calamità naturale, mostra diverse lacune. L'accentramento delle attività in capo al commissario è derogatoria non solo della disciplina ordinaria di una certa materia, ma anche delle competenze normalmente stabilite e crea, così, una disparità tra i diversi livelli di governo rispetto al sistema costituzionale; tutto ciò, si contraddice con i principi ispiratori della riforma della legge generale sul Servizio di Protezione civile che ha preferito, ad una impostazione prevalentemente gerarchica, un'organizzazione a rete, con una accresciuta rilevanza del ruolo non solo delle regioni (i cui presidenti possono richiedere che lo Stato deliberi lo stato di emergenza), ma anche dei comuni e dei sindaci, in linea con i più

⁸⁸ M. CONTI, *Misure organizzative e gestionali. Regione Marche*, in M. SEVERINO, G. DI PASQUALE, *Procedure per la ricostruzione post sisma: analisi e proposte*, cit., pp. 115-116.

⁸⁹ Ord. del Commissario straordinario di Governo n. 36 dell'8 settembre 2017.

⁹⁰ F. LORENZOTTI, *Lentezze e incertezze della ricostruzione dopo gli eventi sismici che hanno colpito le regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria*, cit., p. 5.

generali principi costituzionali di sussidiarietà (qui in grado, più che in altre circostanze, di coniugare esigenze unitarie ed interessi locali) e leale collaborazione.

Da ultimo, i compiti oggi demandati ai presidenti delle regioni sono cinque (comma 5 dell'art. 2) e, per certi versi, appaiono addirittura riduttivi delle competenze 'ordinarie', quasi in segno di una sfiducia dell'organo centrale nei confronti dell'ente regionale.

8. *Un doppio paradosso*

Forse la funzione di emergenza dovrebbe diventare più un modello di completamente e meno un'amministrazione parallela, tendendo a curare interessi pubblici non ultronei rispetto a quelli che l'amministrazione tutela in via ordinaria.

L'impostazione commissariale, così come pensata nell'organizzazione dell'attuale emergenza, appare centralistica e gerarchica; il commissario risulta essere una sorta di organo di gestione che rischia di alterare le 'normali' competenze e di portare ad una 'emergenza resa sistema'⁹¹: come 'mente istituzionale', invece di farsi garante di un intervento efficiente, individua gli obiettivi da conseguire pianificando la gestione non tanto sulla determinazione del fabbisogno, quanto sulla disponibilità delle risorse, assumendo in proprio i poteri di ordinanza degli organi locali con capacità di delegarli di nuovo e manifestandosi come una 'gestione pilotata' di una propria funzione. A ciò si riflette la situazione della popolazione che versa in una sensazione di smarrimento e di impotenza, trovandosi spettatrice di una gestione burocratizzata e priva dei contenuti culturali e sociali e, perciò, troppo lontana e distaccata dagli effettivi bisogni delle popolazioni coinvolte.

⁹¹ L'espressione è tratta da C. GALLI, *Le forme della critica. Epoca, contingenza, emergenza*, in *Filosofia politica*, 3/2016, pp. 395-418, in particolare p. 416; nel paragrafo su *La teoria critica, nell'emergenza* l'A. utilizza tale espressione spiegando come deve approcciarsi la critica in situazioni, appunto, di emergenza (pp. 414-418). Interessante sono, altresì, la ricostruzione di A. CARDONE, *La normalizzazione dell'emergenza: contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Torino, 2011, in particolare, pp. 186-187 e i contributi di S. STAIANO, *Brevi note su un ossimoro: l'emergenza stabilizzata*, in *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa, 3-4 giugno 2005, Torino, 2006 e, in senso più generale, A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita*, Macerata, 2006. Sulla "permanenza dell'emergenza" si veda anche L. TORCHIA, (a cura di), *I nodi della pubblica amministrazione*, cit.

Questa attrazione di competenze in capo allo Stato⁹² appare, allora, sproporzionata sia rispetto alle finalità che devono essere raggiunte, sia alla logica operativa dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. Tra l'altro, le azioni sono decise da soggetti diversi rispetto a quelli che subiranno i relativi effetti.

Tutto ciò lascia perplessi: in emergenze come queste non è detto che la costituzione di una vera e propria struttura quasi ministeriale, espressione del principio di unitarietà, sia la scelta più efficiente. Da un lato, infatti, essa sembra mostrare una discontinuità con l'azione amministrativa ordinaria (alla quale dovrebbe sostituirsi qualora quest'ultima non fosse in grado di assicurare l'utilità dell'azione necessaria) che va a rallentare gli interventi; dall'altra, non è detto che la celerità che si vorrebbe perseguire con un unico commissario sia sempre la soluzione migliore, dato che spesso comporta il rischio di compromissioni di questioni complesse, oltre all'allontanamento dell'organo decisionale dai destinatari delle decisioni stesse. Tale circostanza compromette, come sta accadendo, anche il rapporto di fiducia e di collaborazione non solo tra i cittadini che subiscono l'emergenza e le amministrazioni che la stanno fronteggiando, ma anche quello tra queste ultime e la struttura commissariale, avendo tale attività effetti diretti – anche di lungo periodo – sulle comunità locali.

Oltre alla disomogeneità dei risultati⁹³, allora, da tutto questo si può supporre un doppio paradosso: da un lato, la soluzione creata per rendere più rapidi gli interventi, con la pluralità di soggetti creati e una sovrapposizione di competenze, in realtà, li rallenta, provocando lentezze, incertezze e una permanenza dell'emergenza che, in punto agli strumenti normativi utilizzati, rischia anche di compromettere la democraticità del sistema; dall'altro, in circostanze di calamità naturali, l'intervento straordinario non è svolto, in primo luogo, da chi è più vicino al territorio, seppure, per la buona riuscita dell'intervento, la conoscenza diretta dei luoghi e delle loro esigenze sia fondamentale, mentre nelle ipotesi di calamità

⁹² Anche la Corte costituzionale ha sostenuto che l'adozione di misure straordinarie non è irragionevole davanti all'imminenza e alla gravità del pericolo per l'integrità di beni fondamentali dell'uomo, purché l'intervento dello Stato sia ben definito nei tempi e nelle modalità di esercizio, senza che si traduca in un sacrificio illimitato e irreversibile delle competenze regionali e locali (Corte cost. 14 luglio 2006, n. 284, in www.giurcost.it).

⁹³ Perché talvolta il commissariamento funziona e talvolta no?

causate da una cattiva gestione⁹⁴ si verifica spesso una coincidenza tra commissario e soggetto che ha causato l'emergenza stessa.

Abstract

The strong earthquake of the center of Italy also lead to institutional consequences. New procedures have been put in place and specific taskforces have been created to manage the emergency. Whithin this framework, the extraordinary government Commissioner, a position that was created to control and facilitate main tasks for the reconstruction. This type of organization has not been proven successful since it did not even partly fulfil the needs and challenges faced by the people.

Camerino, novembre 2017.

⁹⁴ Si pensi al commissario *ad acta* in tema di piani di rientro in sanità.