

# Direzione e coordinamento del Presidente del Consiglio dei Ministri nel sistema della protezione civile

di Emilio Castorina \*

(intervento dal Convegno “*Il sistema nazionale di protezione civile a quindici anni dalla legge 225 del 1992*” Facoltà di Giurisprudenza - Catania, 7 dicembre 2007)

Sommario: 1.- Il modello del “servizio nazionale” e il sistema della protezione civile. 2.- La problematica “determinazione delle politiche” di protezione civile. 3.- *Segue*: l’attuale “garanzia di uniformità delle politiche” affidata alla Presidenza del Consiglio. 4.- Le funzioni di indirizzo e coordinamento e la prassi in materia. 5.- Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni. 6.- La prospettiva di un Testo Unico.

1. Diversi anni addietro, di fronte alle trasformazioni che interessavano la pubblica amministrazione, si considerava già “un manichino irrigidito” l’organizzazione del potere pubblico ordinato come corpo unitario e distribuito per settori corrispondenti a materie o a gruppi di materie, per come tradizionalmente rappresentato dal modello ministeriale<sup>1</sup>.

Alle iniziali, significative varianti dell’amministrazione per ministeri (enti pubblici nazionali, Regioni, autonomie locali), che di per sé ponevano non poche problematiche sul piano degli strumenti occorrenti, in particolare, per assicurare la direzione o il controllo sulle attività trasferite o delegate, si sono man mano aggiunte forme organizzative con caratteristiche del tutto nuove. Tra queste, il “modello del servizio nazionale”, sviluppatosi negli ultimi anni, assurge come il fenomeno più emblematico di organizzazione diffusa a carattere policentrico, ove l’azione dei pubblici poteri acquista un assetto reticolare (si pensi, in particolare, al Servizio sanitario, che ne ha dato una prima, consistente applicazione), sino a perdersi una netta percezione del “centro” rispetto alle “periferie” e, con essa, anche l’unicità di vertice politico. Il ruolo Governo può essere qui inteso, al più, per riprendere ancora le parole di Cassese, come quello di “un direttore d’orchestra, che segue uno spartito”<sup>2</sup>.

È stata, più di recente, la Corte costituzionale a rimarcare che l’istituzione del Servizio nazionale della protezione civile testimonia un’ulteriore rinuncia al modello centralizzato, a favore di “una organizzazione diffusa a carattere policentrico”<sup>3</sup>. E, così, l’esigenza “di evitare il disordine, l’accavallamento e la dispersione degli interventi” ha reso indispensabile la “unitarietà di direzione” attribuita al Presidente del Consiglio dei Ministri dall’art. 1, co. 2, della legge istitutiva del Servizio di protezione civile (del 24 febbraio 1992, n. 225), atteso che alle attività in parola è chiamata a provvedere, secondo i rispettivi ordinamenti e competenze, una molteplicità di enti ed organismi dislocati nelle diverse parti del territorio nazionale (art. 6, co. 1, l. n. 225/1992)<sup>4</sup>.

La disciplina testé richiamata, nell’istituire il Servizio nazionale della protezione civile (co. 1, art. 1 cit.), ha attribuito alla responsabilità del Presidente del Consiglio dei

<sup>1</sup> S. Cassese, *Le trasformazioni dell’organizzazione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, p. 378.

<sup>2</sup> Cfr., ancora, S. Cassese, *Le trasformazioni*, cit., p. 380 ss.

<sup>3</sup> La sentenza n. 327/2003 può essere consultata in *Giur. cost.*, 2003, p. 3114 ss.

<sup>4</sup> Corte cost., sent. n. 418 del 1992, in *Giur. cost.*, 1992, p. 3944 ss.

Ministri (e per sua delega al Ministro per il coordinamento della protezione civile) la promozione e il coordinamento delle attività imputabili a numerose amministrazioni, istituzioni ed organizzazioni pubbliche e private presenti sul territorio nazionale (co. 2, art. 1 cit.).

I compiti di promozione e coordinamento in materia sono connotati per un indubbio “rilievo nazionale” (art. 107, co. 1, lett. a, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112) e presuppongono - come la Corte costituzionale ha precisato nella già richiamata sentenza n. 418 del 1992 - un potere di indirizzo e di direzione in capo al Presidente del Consiglio, volto, essenzialmente, a garantire l’unitarietà del coinvolgimento dei diversi apparati interessati<sup>5</sup>.

La strutturazione diffusa e policentrica del Servizio nazionale di protezione civile non si giustifica soltanto per le finalità operative insite nella sua istituzione, e che tendono a sfuggire, per loro intrinseca natura, ad un irrigidimento entro la sfera dell’organizzazione ministeriale, quantunque la stessa, com’è noto, possa articolarsi anche in gangli periferici del medesimo apparato (si pensi, appunto, ai compiti attribuiti al Prefetto).

All’attuazione delle attività di protezione civile, secondo i rispettivi ordinamenti e le relative competenze, provvedono, infatti, le amministrazioni dello Stato, le Regioni, le Province, i Comuni, le comunità montane e vi concorrono, altresì, gli enti pubblici ed i gruppi di ricerca scientifica con finalità di protezione civile, nonché ogni altra istituzione ed organizzazione anche privata (art. 6, co. 1, l. n. 225/1992), così come i cittadini ed i gruppi associati di volontariato civile, nonché gli ordini ed i collegi professionali (co. 2, art. 6 cit.). La natura per lo più tecnico-operativa e la distribuzione su scala nazionale delle “attività” connesse all’istituto Servizio, per un verso, ed il carattere permanente dei compiti di previsione e prevenzione degli eventi calamitosi, per altro verso, hanno trovato, col modello policentrico introdotto nel 1992, proprio nella figura del Presidente del Consiglio dei Ministri l’istanza di armonizzazione compatibile col sistema pluralista dell’organizzazione repubblicana, che attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo e che, in particolare, adegua i principi e i metodi della propria legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento (art. 5 Cost.)<sup>6</sup>.

2. Un capitolo a sé, sul quale non è possibile intervenire in questa sede, riguarda l’ipotesi di eccezionale accentramento *extra ordinem* di direzione, di competenze e d’organizzazione che fa seguito alla dichiarazione dello stato d’emergenza ai sensi dell’art. 5 l. n. 225/1992<sup>7</sup>; e, pertanto, nell’intento di indirizzare l’analisi

---

<sup>5</sup> Per indicazioni in tal senso, R. Mayer, *La protezione civile*, in *Commento al d.lgs. 112/98. Il nuovo modello di autonomie territoriali*, Rimini, 1998, p. 469 ss. Cfr., inoltre, G. Meloni, *Il nuovo quadro delle competenze per la protezione civile*, in *Ambiente e sviluppo*, 1998, p. 735 ss.

<sup>6</sup> La fisionomia del Servizio di protezione civile - come fa notare L. Giampaolino, *Il Servizio nazionale di protezione civile*, Milano, 1993, p. 12 - si realizza attraverso “una nuova funzione dello Stato”, non incardinata presso una singola struttura, né presso un singolo Ministero.

<sup>7</sup> Al riguardo, fra i numerosi contributi, può farsi riferimento a A. Morrone, *I poteri di ordinanza contingibili e urgenti: l’integrazione del diritto «eccezionale» nel sistema delle fonti e dei livelli di governo territoriale*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1997, p. 265 ss.; C. Ventimiglia, *Una emergenza da inefficienza: poteri di ordinanza extra ordinem in materia di protezione civile*, in *Cons. Stato*, 2004, p. 971, la quale ritiene fuorviante ogni tentativo di ricondurre il potere di intervento del Governo, di cui alla l. n. 225/1992, entro la garanzia costituzionale dell’art. 120 Cost.; nonché, più di recente, F. Pedrini, *Le ordinanze contingibili e urgenti fra la sistematica*

specificamente nei confronti delle modalità attraverso cui viene assicurato l'obiettivo della unitarietà di direzione e coordinamento amministrativo del sistema di protezione civile, non può passare inosservato lo sviluppo della legislazione successiva al 1992.

Basti pensare che il sopravvenuto d.lgs. 30 luglio 1999 n. 300 non contemplava più il Presidente del Consiglio dei Ministri nell'attività di promozione e coordinamento delle funzioni delle diverse componenti coinvolte. L'assetto delineato dalla riforma dell'organizzazione del Governo si basava, invero, sulla distinzione tra titolarità e responsabilità dei poteri d'indirizzo politico, spettanti al Ministro dell'interno, e compiti di gestione tecnico-operativa riservati alla neoistituita Agenzia di protezione civile<sup>8</sup>.

Quest'ultima, destinata a sostituire il modello dipartimentale, avrebbe dovuto svolgere, sotto l'indirizzo e la vigilanza del predetto Ministro, un ruolo di ordine eminentemente tecnico-operativo, comprendente, in particolare - oltre alla competenza di predisporre le ordinanze da emanarsi dal Ministro dell'interno per l'attuazione del dichiarato stato di emergenza (art. 5, commi 2 e 3, l. n. 225/1992) - la formulazione degli indirizzi e dei criteri generali, sì da promuovere e coordinare le attività delle amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche, delle Regioni, delle Province, dei Comuni e di ogni altra istituzione ed organizzazione presente sul territorio nazionale in materia di protezione civile, anche in relazione a varie mansioni operative da espletare in caso di emergenza (artt. 79, 80, 81 d.lgs. n. 300/1999; art. 107, co. 1, lett. a ed f, d.lgs. n. 112/1998; alla medesima Agenzia spettava anche il compito di determinare i criteri generali per l'individuazione delle zone sismiche, nonché le norme tecniche per le costruzioni nelle medesime zone, ai sensi dell'art. 93, co. 1, lett. g del medesimo d.lgs.): indirizzi e criteri generali da sottoporre, comunque, al Ministro dell'interno e per l'approvazione collegiale da parte del Consiglio dei Ministri.

La riforma del 1999, com'è noto, è rimasta quiescente, tanto che la legge 9 novembre 2001, n. 401, che ha convertito con modificazioni il d.l. n. 343/2001, recante disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile, ha ripristinato l'assetto organizzativo anteriore al d.lgs. n. 300/1999, rimettendo, così, specifiche competenze al Presidente del Consiglio, affiancato dal Ministro dell'interno (da cui dipende il Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco e che è competente per le "politiche di protezione civile e prevenzione incendi, salve le specifiche competenze in materia del Presidente del Consiglio: art. 14, co. 1, d.lgs. n. 300/1999, come modificato dall'art. 1, lett. c, l. n. 401/2001), oltre che dall'apposito Dipartimento istituito presso la medesima presidenza<sup>9</sup>.

Occorre, a questo punto, soffermarsi su un dato di estrema rilevanza: la legge n. 401 del 2001, integrando e modificando sul punto il primo comma dell'art. 5 del decreto-legge convertito, specificava che il Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero

---

*degli atti normativi e la recente prassi governativa*, in Atti del Convegno su *La prassi degli organi costituzionali* (Bologna 14-15 giugno 2007), in corso di pubbl.

<sup>8</sup> Al riguardo, si può rinviare al contributo di A. Sandulli, *L'Agenzia di protezione civile (articoli 79-87)*, in *La riforma del Governo*, a cura di A. Pajno e L. Torchia, Bologna, 2000, p. 415 ss.

<sup>9</sup> In argomento, C. Meoli, *Il sistema di protezione civile dopo le modifiche legislative del 2001*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2002, p. 716 ss.

il Ministro dell'interno da lui delegato, “*determina* le politiche di protezione civile”<sup>10</sup>, oltre a curarne il coordinamento sul piano amministrativo.

La previsione - che sarà oggetto di un importante intervento correttivo per effetto dell'art. 4, co. 1, del d.l. n. 90 del 2005 (convertito con modificazioni nella legge 26 luglio 2005, n. 152), sul quale ci si soffermerà più avanti - può indurre già a talune considerazioni circa il ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri quale titolare della competenza a “determinare”, appunto, le politiche di protezione civile. La disciplina richiamata, infatti, potrebbe esprimere un momento di “rottura” con la posizione costituzionale del Capo dell'esecutivo, così come razionalizzata nell'art. 95 cost. e nelle disposizioni complementari sul Governo e sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 2 d.lgs. n. 303/1999; ma cfr. anche l'art. 5 l. n. 400/1988).

Com'è noto, il primo comma dell'art. 95 cost. attribuisce al Presidente del Consiglio il compito di “dirigere” la politica generale del Governo, della quale è responsabile, e di mantenere l'unità d'indirizzo politico ed amministrativo promovendo e coordinando l'attività dei Ministri; in sostanza, il Presidente è chiamato a ricondurre tutti gli organi dell'Esecutivo alla coerenza tra le linee fondamentali della politica governativa e tra esse e l'azione di governo<sup>11</sup>.

Nello specifico bisogna chiedersi se la fisionomia costituzionale del Governo, caratterizzata dall'articolazione ministeriale, possa essere compatibile con l'attribuzione di “politiche” alla diretta responsabilità del solo Presidente del Consiglio dei Ministri, il cui ruolo, nel caso in specie, viene rafforzato mediante la titolarità, in proprio, della specifica funzione - come quella implicata, appunto, nella protezione civile - di “determinazione di politiche” attinenti (come, per altro, dispone l'art. 5 d.l. n. 343/2001) alla tutela dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi o da altri grandi eventi: interessi implicanti valori e situazioni giuridiche soggettive di rilievo costituzionale, compiti di programmazione e strategie operative aventi carattere, certamente, trasversale.

Basti pensare che le politiche di protezione civile - come la Corte costituzionale ha avuto modo di sottolineare<sup>12</sup> - si connettono, in modo quasi naturale, con vari ambiti dell'azione ministeriale: sicché non risulta chiaro in qual modo la determinazione delle “politiche” di protezione civile possa sfuggire al principio di collegialità che disciplina la formazione della “politica generale” del Governo, se si considerano, infatti, le correlate competenze, oltre che del Ministro dell'interno, di vari ambiti dicasteriali, che vanno dall'ambiente e tutela del territorio, alle infrastrutture, ai trasporti, alla salute, alle politiche agricole e forestali, non meno che a larghi settori dello sviluppo economico.

---

<sup>10</sup> Il secondo comma dello stesso art. 5 ha aggiunto che il Presidente del Consiglio dei Ministri (ovvero il Ministro dell'interno da lui delegato) “predispone gli indirizzi operativi dei programmi di previsione e prevenzione dei rischi, nonché i programmi nazionali di soccorso e i piani per l'attuazione delle conseguenti misure di emergenza, di intesa con le regioni e gli enti locali”. Ed ancora, con riferimento all'attività di direzione e coordinamento, il successivo comma quinto ha stabilito che, “secondo le direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero del Ministro dell'interno da lui delegato”, il Capo del Dipartimento della protezione civile rivolge alle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato ed a tutti gli altri enti e soggetti del Servizio nazionale “le indicazioni necessarie al raggiungimento delle finalità di coordinamento operativo nelle materie di cui al comma 1”.

<sup>11</sup> In questi termini, L. Arcidiacono, *Relazione generale*, in *Il Governo*, Atti del XVI Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti (Palermo, 8-10 novembre 2001), Padova, 2002, p. 30.

<sup>12</sup> Più di recente, cfr. Corte cost. n. 32 del 2006, in *Giur. cost.*, 2006, p. 262 ss.

In definitiva, non rientrando nella competenza unitaria di alcun Ministero, sarebbe stato più confacente far rientrare la determinazione delle politiche in materia nell'alveo della collegialità governativa; proprio in applicazione dei principi costituzionali sull'organizzazione governativa dovendo esse confluire all'interno della politica generale - la cui determinazione spetta al Consiglio dei Ministri (cfr. altresì, l'art. 2, co. 1, l. n. 400/1988)<sup>13</sup> - rispetto alla quale il Presidente svolge una indispensabile, e costituzionalmente garantita, funzione di impulso, indirizzo e coordinamento. Senza contare che l'attribuzione di "politiche" all'esclusiva responsabilità del Presidente del Consiglio dei Ministri espone, in maniera anomala, l'organo sul piano della responsabilità istituzionale, atteso che, ai sensi dell'art. 95, comma 1, cost., esso risponde, nei confronti del Parlamento e del corpo elettorale, per la direzione della politica generale del Governo<sup>14</sup>.

Tali perplessità potrebbero essere ulteriormente avvalorate dalla considerazione secondo la quale l'attività di promozione e coordinamento dell'azione del Governo, affidata al Presidente del Consiglio con specifico riguardo alle "politiche comunitarie" (cfr. 5, co. 3, lett. a, l. n. 400/1988, art. 3 d.lgs. n. 303/1999), può offrire, da questo punto di vista, uno svolgimento conforme alla posizione costituzionale del Capo dell'Esecutivo.

Non a caso, con specifico riferimento alla disciplina di cui all'art. 1 della l. n. 225/1992 - com'è noto, successivamente abrogato dall'art. 87 del d.lgs. 30 luglio 1999 n. 300 - la Corte costituzionale ha avuto modo di sottolineare come, tenuto conto della rilevanza nazionale delle attività di tutela e dell'ampio coinvolgimento in esse dell'amministrazione statale, i poteri di promozione e coordinamento in materia non potevano che essere conferiti al Governo, per l'evidente esigenza di unitarietà degli interventi; in particolare, sulla base di tale premessa, la Corte ebbe a precisare che "la loro attribuzione al Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, al Ministro per la protezione civile, risulta coerente con le previsioni dell'art. 95 della Costituzione e con le specificazioni che esse hanno ricevuto nell'art. 5 della legge 23 agosto 1988, n. 400, sulla disciplina dell'attività di Governo e sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri"<sup>15</sup>.

È appena il caso di osservare che la disciplina del 1992, che nei termini predetti superava il vaglio di costituzionalità, aveva assegnato al Presidente del Consiglio dei Ministri esclusivamente le responsabilità di promozione e coordinamento, a differenza di quella del 2001 che, come si è visto, attribuiva al Presidente il potere di "determinare" le politiche in materia.

3. L'impressione che può subito ricavarci dall'entrata in vigore dell'art. 4, co. 1, del d.l. n. 90 del 2005 (convertito con modificazioni in l. 26 luglio 2005, n. 152) è che la criticità della previsione introdotta nel corpo del decreto legge n. 343/2001 dalla legge di conversione - certamente poco felice nella formulazione e problematica soprattutto nell'inquadramento costituzionale - debba essere, in certo qual modo, ridimensionata sotto il profilo dell'incidenza nella sistematica interna dei rapporti e degli equilibri che attengono all'organizzazione costituzionale del Governo.

La disciplina da ultimo intervenuta, mossa dall'intento di "garantire l'uniforme determinazione delle politiche di protezione civile, delle attività di coordinamento e

<sup>13</sup> In argomento, può farsi rinvio alla trattazione generale di A. Predieri, *Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Enc. Giuridica*, XXIV, Roma, 1991, p. 6.

<sup>14</sup> Cfr., al riguardo, E. Catelani, *Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, V, Milano, 2006, p. 4438.

<sup>15</sup> Corte costituzionale, sent. n. 418/1992, cit.

dei relativi poteri di ordinanza, nonché il consequenziale, unitario ed efficace espletamento delle attribuzioni del Servizio nazionale della protezione civile”, stabilisce, infatti, che la “titolarità della funzione” spetti al Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale potrà delegarne l’esercizio ai sensi dell’art. 9, co. 2, della l. n. 400/1988.

Il nuovo quadro normativo suggerisce una duplice considerazione: innanzitutto, che la norma non abroga la regolamentazione anteriore, ma la ridefinisce e precisa, spostando l’asse della disciplina nel vivo dei rapporti pluralistici della Repubblica, per come ridefiniti, per altro, a seguito della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione. In secondo luogo, deve notarsi che il richiamo alla disciplina che autorizza il Presidente del Consiglio a delegare a Ministri senza portafoglio, o ad un Sottosegretario di Stato, compiti al medesimo attribuiti dalla legge, rimarca la titolarità in capo all’organo monocratico dei poteri di promozione e coordinamento del complesso sistema (per come disciplinati dall’art. 1, co. 2, l. n. 225/1992, sia pur abrogato dall’art. 87 d.lgs. n. 300 del 1999), ma in quanto e nella misura in cui detti poteri siano diretti a garantire, non la “determinazione delle politiche” di protezione civile, bensì la “uniforme determinazione” di esse, nelle varie sedi in cui dette “politiche” possono essere elaborate.

L’innovazione presenta una valenza certamente sostanziale: la uniforme determinazione delle politiche di protezione civile non può essere intesa come attribuzione di poteri, per così dire esclusivi, in capo al Presidente del Consiglio, ma tende pienamente a realizzare, semmai, un momento di coordinamento del Servizio, tale da consentire lo sviluppo delle diverse “politiche” potenzialmente derivanti dai numerosi gangli di cui si compone il sistema policentrico di protezione civile. In tale prospettiva, la “titolarità della funzione in materia di protezione civile” - così si esprime l’art. 4, co. 1, del citato d.l. n. 90/2005 - attribuita al Presidente, possiede la precipua finalità di garantire il perseguimento dell’uniforme determinazione delle politiche di protezione civile elaborate nelle molteplici “sedi” in cui si articola il Servizio e che si possono identificare con gli enti di cui all’art. 114 della Costituzione e con tutti gli altri organismi espressione di sussidiarietà orizzontale (art. 118, ult. co., Cost.).

Si delinea, in questi termini, la “chiave di volta” della conformazione della protezione civile, che individua nel Presidente del Consiglio l’istanza di coordinamento destinata ad assicurare “l’uniformità delle politiche” ed a mantenere in tal modo l’unità del complesso sistema.

In quest’ottica non sembra plausibile la conclusione secondo la quale la disciplina in esame darebbe luogo ad una tipica attività afferente alla responsabilità dell’autorità di governo<sup>16</sup> e non, piuttosto, ad una del tutto peculiare rappresentazione del ruolo del Presidente del Consiglio (e, quindi, dell’intero Governo), titolare di una “funzione” che, dal centro, anche per mezzo della struttura dipartimentale, si irradia attraverso le amministrazioni pubbliche, non meno che nella società civile<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Per tale impostazione, si veda il contributo di C. Meoli, *La protezione civile*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, Diritto amm.vo spec., II, Milano, 2003, p. 2159.

<sup>17</sup> il Dipartimento della protezione civile svolge varie attività preparatorie e di proposta nei confronti del titolare delle funzioni, segnatamente con riguardo ai compiti di indirizzo, promozione e coordinamento (art. 5, co. 4-ter, d.l. n. 343/2001), ovvero di attuazione, nell’ambito del coordinamento operativo nei confronti delle componenti del sistema, delle direttive dello stesso Presidente (art. 5, co. 5, d.l. cit.). Al riguardo, ancora, C. Meoli, *Protezione civile*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, V, Milano, 2006, p. 4668, il quale sostiene che il Dipartimento è anche “dotato dei poteri di coordinamento, propri del Presidente del Consiglio dei Ministri”.

4. La logica dell'unità sovrintende ad ogni attività di coordinamento amministrativo<sup>18</sup>. L'ordinamento della protezione civile che, dunque, guarda ad un "centro" come fondamentale momento di coordinamento in funzione della "uniforme determinazione delle politiche", si caratterizza per la presenza di un'organizzazione reticolare dei diversi soggetti, pubblici e privati coinvolti, integrante un modello di segno prettamente collaborativo; tipico "strumento di razionalizzazione dei rapporti nell'organizzazione pluralistica", volto alla regolazione dell'azione delle varie amministrazioni che nell'apparato statale trovano, comunque, "la dimensione mediatrice"<sup>19</sup>.

È ancora la Corte costituzionale a rilevare come l'impianto della l. n. 225/1992, non contraddetto dal d.l. n. 343 del 2001, ed ora ulteriormente precisato dal d.l. n. 90/2005, non sia da interpretare nel senso "di avere determinato l'accentramento di competenze e poteri, ovvero organizzato gli stessi secondo schemi di dipendenza gerarchico-funzionale, ma piuttosto nel senso di essersi limitato a prevedere ed a disciplinare, nelle loro specifiche esplicazioni, funzioni dirette alla promozione e al coordinamento di tutte le attività che possono convergere a finalità di tutela dei beni messi in pericolo"; ed a insistere particolarmente sulla circostanza di come il quadro normativo richieda adeguate "forme di concertazione e di leale collaborazione tra Stato ed autonomie territoriali"<sup>20</sup>.

È bene rammentare che le relazioni di equiordinazione non danno luogo "a rapporti istituzionalizzati, ma a rapporti procedimentali"<sup>21</sup>, i quali sono stati razionalizzati dalla normativa in esame secondo un'impostazione che tiene conto dei compiti e delle attività di protezione civile richiedenti il ricorso ad un "centro" di riferimento.

Nello specifico, il coordinamento amministrativo ha modo di compiersi, per un verso, mediante un organismo che tenga conto del carattere policentrico del sistema, ed istituito, a tal uopo, presso la stessa Presidenza del Consiglio, quale "Comitato paritetico Stato-regioni-enti locali", nel cui ambito la Conferenza unificata (di cui al d.lgs. n. 281/1997) è chiamata a designare i propri rappresentanti; per altro verso, mediante gli strumenti convenzionali con soggetti pubblici e privati, previsti all'art. 6 l. n. 225/1992.

Per quanto attiene, in particolare, alla predisposizione degli indirizzi operativi, di programmi e piani, le finalità di coordinamento e collaborative sono affidate ad adempimenti anch'essi rimessi al Presidente del Consiglio (ovvero al Ministro od al Sottosegretario delegato), ma da espletare di "intesa" con le regioni e gli enti locali.

L'esame della prassi in ordine all'esercizio delle suddette funzioni del Presidente del Consiglio mostra, in verità, una certa disarmonia già nella stessa intitolazione dell'atto di volta in volta adottato (circolare, direttiva, decreto, linee guida, indirizzi operativi) e lascia intravedere il difetto di una rigorosa corrispondenza ed omogeneità di contenuti anche tra i medesimi tipi di interventi, per come formalmente rubricati (soltanto in talune, delimitate ipotesi, per altro, il procedimento di formazione è tenuto a conseguire l'approvazione del Consiglio dei Ministri, art. 5, co. 4-ter, d.l. n. 343/2001).

<sup>18</sup> Sulla funzione di coordinamento nel sistema delle autonomie, F. Piga, *Coordinamento (principio del)*, in *Enc. Giuridica*, IX, Roma, 1988, p. 6 ss.

<sup>19</sup> Per tale nozione, in particolare, si rinvia al contributo di L. Arcidiacono, *Organizzazione pluralistica e strumenti di collegamento*, Milano, 1974, p. 145 ss.

<sup>20</sup> Cfr., in tal senso, la sent. n. 39/2003 in *Giur. cost.*, 2003, p. 248 ss.

<sup>21</sup> In questo senso, M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, I, Milano, 1988, p. 312.

La descrizione della prassi concretamente seguita si presenta, quindi, disordinata e difficilmente riconducibile a sistema; e ciò si deve soprattutto ad un quadro normativo carente sul piano sistematico, siccome derivante da una disciplina frammentaria e frutto di successive, parziali modificazioni e rimaneggiamenti che vanno ad innestarsi nella disciplina di base contenuta nella l. n. 225/1992.

Risulta, in vero, non agevole sul piano pratico il tentativo di identificare i distinti ambiti d'intervento presidenziale, in considerazione soprattutto dell'evidente interconnessione tra esercizio di funzioni amministrative vere e proprie con atti di mero indirizzo o di raccomandazione (espressione, per così dire, di *soft law*, in quanto volti a prescrivere norme di natura tecnica nei diversi campi di prevenzione e tutela).

Tuttavia, è possibile identificare i compiti della Presidenza del Consiglio dei Ministri diretti alla promozione ed al coordinamento delle attività di competenza delle diverse componenti, pubbliche e private, del servizio di protezione civile, finalizzati alla tutela dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi o da altri grandi eventi, che determinino situazioni di grave rischio (art. 5, co. 1, d.l. n. 343/2001; art. 6 l. n. 225/1992; art. 107, co. 1, lett. a, d.lgs. n. 112/1998)<sup>22</sup>.

Correlati ai precedenti vi è, quindi, la competenza a predisporre gli indirizzi operativi dei programmi di previsione e prevenzione rischi, dei programmi nazionali di soccorso e dei piani per l'attuazione delle conseguenti misure d'emergenza, da adottare di intesa con le Regioni e gli enti locali (art. 5, co. 2, d.l. cit.; art. 93, co. 1, lett. g, d.lgs. n. 112/1998, con riferimento ai criteri generali per l'individuazione delle zone sismiche e alle norme tecniche per le costruzioni nelle medesime zone; art. 107, co. 1, lett. f, n. 1, d.lgs. n. 112/1998)<sup>23</sup>; nonché i poteri di direzione nei confronti del Capo del

<sup>22</sup> Il procedimento per l'adozione di tali atti è disciplinato dall'art. 5, co. 4-ter, del d.l. n. 343/2001, il quale dispone che sia il Dipartimento della protezione civile a svolgere i compiti relativi alla formulazione degli indirizzi e dei criteri generali da sottoporre al Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero al Ministro delegato, per l'approvazione del Consiglio dei Ministri. In tale ambito, cfr., ad esempio, su proposta del Capo del Dipartimento, ed in attuazione di impegni comunitari, il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 2007, concernente "Linee guida per l'informazione alla popolazione sui rischi industriali" (in G.U. n. 53 del 5.3.2007, suppl. ord. n. 58), che acquisisce anche l'intesa della Conferenza unificata; il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 febbraio 2006, concernente "Linee guida per la pianificazione di emergenza per il trasporto di materie radioattive e fissili, in attuazione dell'articolo 125 del decreto legislativo 17 marzo 1992, n. 230 e successive modifiche ed integrazioni" (in G.U. n. 44 del 22.2.2006).

<sup>23</sup> Un esempio di indirizzi di tal genere può rinvenirsi nella Direttiva del Consiglio dei Ministri 2 febbraio 2005, concernente "Linee guida per l'individuazione di aree di ricovero di emergenza per strutture prefabbricate di protezione civile (G.U. n. 44 del 23.2.2005), in *Guida agli Enti Locali. Il Sole-24 Ore*, n. 26, 2005, p. 70 ss.. Cfr., inoltre, la Direttiva del 27 febbraio 2004, concernente "Indirizzi operativi per la gestione organizzativa e funzionale del sistema di allertamento nazionale e regionale per il rischio idrogeologico ed idraulico ai fini di protezione civile" (in G.U. n. 59 dell'11 marzo 2004, suppl. ord. n. 39) e la successiva Direttiva dello stesso Presidente del Consiglio del 25.2.2005 (in G.U. n. 55 dell'8.3.2005), la quale, pur richiamandosi alla precedente, viene adottata ai sensi del primo comma dell'art. 5 d.l. n. 343/2001 e dell'art. 5, co. 5. dello stesso d.l.. Ed ancora, l'atto recante "Indirizzi operativi per fronteggiare il rischio di incendi boschivi" (in G.U. n. 129 del 4.6.2004) e, più di recente, l'Intesa del 20 settembre 2007, espressa dalla Conferenza Unificata ai sensi dell'art. 5, co. 2, d.l. n. 343/2001, intervenuta sulla Proposta del Dipartimento della protezione civile di schema di Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministero per i beni e le attività culturali, per la valutazione e la riduzione del "Rischio sismico" del patrimonio culturale con riferimento alle norme tecniche per le costruzioni e relativi indirizzi operativi.

Dipartimento della protezione civile, affinché quest'ultimo possa rivolgere alle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, delle Regioni, delle Province, dei Comuni, degli enti pubblici nazionali e territoriali e di ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente nel territorio nazionale, le indicazioni necessarie al raggiungimento delle finalità di coordinamento operativo (art. 5, co. 5, d.l. cit.).

5. Occorre, a questo punto, confrontarsi col più recente d.l. n. 90 del 2005 - emanato, come prima si ricordava, forse anche per razionalizzare taluni profili critici del preesistente tessuto normativo - il quale si è preoccupato di far "salve le competenze regionali previste dalla normativa vigente" (art. 4, co. 1).

Tale previsione è intervenuta quando la legge costituzionale n. 3 del 2001 aveva già introdotto consistenti innovazioni nel Titolo V della parte seconda della Costituzione; sicché, l'esplicito riferimento alla salvaguardia delle "competenze regionali previste dalla normativa vigente" non può non ribadire, soprattutto alla luce dell'art. 117, co. 3, Cost., la nuova posizione della Regione come soggetto co-responsabile, insieme allo Stato, della legislazione concorrente in materia di protezione civile<sup>24</sup> e, quindi, anche della determinazione delle relative "politiche".

Non può sfuggire l'evidente mutamento di prospettiva attraverso cui la funzione di coordinamento del Presidente del Consiglio deve, adesso, essere osservata e qualificata a seguito della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione.

Anche alla luce della normativa sulla protezione civile del 2001, invero, non sembrava possibile concludere che l'attività di promozione e coordinamento presidenziale in materia potesse effettivamente qualificarsi come funzione di indirizzo e coordinamento per come qualificata secondo i noti profili ricostruttivi di essa enucleati dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale (e, comunque, per non avvalorare tale ipotesi sarebbe sufficiente sottolineare, nel caso di specie, la sussistenza della competenza presidenziale e non invece dell'organo collegiale governativo)<sup>25</sup>. Successivamente all'entrata in vigore del d.l. n. 90/2005 e, soprattutto, a seguito della riforma costituzionale, le competenze presidenziali in materia vanno ricondotte ad un piano di rapporti Stato-Regioni-Autonomie sostanzialmente rinnovato.

Sta di fatto che la l. 5 giugno 2003, n. 131, ha formalmente soppresso l'ammissibilità di atti di indirizzo e coordinamento nelle materie di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione<sup>26</sup>; di contro, sempre a norma dell'art. 8 l. n. 131/2003, il Governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni. Ciò - occorre precisare - in rispondenza della costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione (art. 120 Cost.), che traducono una nuova impostazione dei rapporti tra Stato e autonomie territoriali, rispetto alla quale non vi sarebbe più spazio per l'indirizzo e coordinamento statale<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> In argomento, F. Di Lascio, *La protezione civile nella legislazione successiva alla riforma del Titolo V*, in *Giornale di dir. amm.*, 2004, p. 385 ss.

<sup>25</sup> Si può rinviare, al riguardo, al contributo di P. Caretti, *Rapporti fra Stato e Regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1325 ss.

<sup>26</sup> In argomento, A. Papa, *Art. 8*, in AA.VV., *Il nuovo ordinamento della Repubblica*. Commento alla L. 5 giugno 2003, n. 131 (La Loggia), Milano, 2003, p. 525 ss.

<sup>27</sup> Cfr., più di recente, F. Gabriele, *Indirizzo e coordinamento (dir. cost.)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, IV, Milano, 2006, p. 3090.

Sullo sfondo del rinnovato quadro costituzionale ed, in particolare, sull'assetto della distribuzione delle competenze amministrative regolate dal principio di sussidiarietà, il punto di vista, per così dire, del Dipartimento della protezione civile è espresso in una circolare del 2002, la quale richiama il problema della ripartizione delle competenze proprio in sede di esercizio del potere di coordinamento delle diverse componenti del sistema<sup>28</sup>.

Dal tenore testuale della richiamata circolare emerge, in particolare, che gli indirizzi operativi prodotti dall'amministrazione centrale (che, su scala provinciale, si avvale del Prefetto, quale delegato del Presidente del Consiglio dei Ministri per il coordinamento delle emergenze, cfr. art. 14 l. n. 225/2001) devono comunque trovare ambientazione "in un contesto coordinato di positiva collaborazione", preventivamente disciplinato in via programmatica mediante strumenti convenzionali<sup>29</sup>, il quale "rende non praticabile, in punto di diritto, una 'imposizione esterna' di ruoli e di attribuzioni ai soggetti pubblici e privati istituzionalmente coinvolti dall'evento nell'assunzione delle responsabilità e delle iniziative di competenza, posto che ciò deve trovare puntuale indicazione in quanto, appunto, programmato dai predetti enti territoriali".

In tale contesto anche "la circolarità delle informazioni" assume importanza notevole, proprio "per realizzare un quadro dispositivo armonico e coordinato di riferimento, che tenga conto delle esperienze già acquisite rispetto alle varie tipologie di emergenza", e per soddisfare le esigenze di buon andamento e di ottimizzazione delle risorse disponibili.

In relazione al coordinamento prettamente amministrativo, segnatamente ai sensi dell'art. 5, co. 1, d.l. n. 343/2001, l'orientamento del Dipartimento ricalca l'ormai cospicua e consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale ritiene compatibile con la potestà legislativa concorrente in materia di protezione civile l'attuale distribuzione delle competenze, fondata sulla disciplina della legge n. 225/1992, art. 2, del d.lgs. n. 112/1998 e, più di recente, del d.l. n. 90/2005.

A tale specifico riguardo il giudice costituzionale ha tenuto a precisare come siano "proprio i principi di sussidiarietà e di adeguatezza ad aver indotto il legislatore statale a prevedere un'articolazione delle competenze amministrative in maniera tale da conciliare le necessarie esigenze unitarie ed il carattere decentrato e diffuso dell'organizzazione della protezione civile"<sup>30</sup>; sicché, dette funzioni di coordinamento statale non possono non riguardare se non quelle funzioni amministrative di cui occorra assicurare l'esercizio unitario ai sensi dell'art. 118 Cost.<sup>31</sup>.

D'altro canto, la nuova competenza regionale concorrente pone il Servizio della protezione civile al di fuori della esclusiva potestà legislativa statale in materia di "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali" (art. 117, co. 2, lett. g), proprio in corrispondenza col carattere diffuso e policentrico di esso.

---

<sup>28</sup> Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento della Protezione Civile 30 settembre 2002, n. 5114, concernente "Ripartizione delle competenze amministrative in materia di protezione civile", in G.U. n. 236 dell'8.10.2002.

<sup>29</sup> Numerosi, ad esempio, sono i protocolli d'intesa stipulati tra la Prefettura-Ufficio Territoriale del Governo e la Regione o tra la prima e le amministrazioni provinciali.

<sup>30</sup> Corte cost., sent. n. 32 del 2006, cit. Si rammenta che con gli artt. 107 - 109 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (emanato in virtù dell'art. 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59) e col decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, più volte richiamato, sono state delineate le competenze e le responsabilità dello Stato, delle Regioni e degli enti locali nella materia in discorso.

<sup>31</sup> Corte cost., sent. n. 323/2006, in *Giur. cost.*, 2006, p. 3219 ss.

All'interno del nuovo riparto di competenze legislative e, quindi, regolamentari (art. 117, co. 6, Cost.), se si considerano, ad esempio, le attività di previsione e prevenzione delle ipotesi di rischio, è opportuno rammentare che le stesse sono state affidate alla competenza regionale, senza distinzione tra le diverse tipologie di eventi calamitosi (art. 108, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 112 del 1998), mentre alle Province e ai Comuni è stata affidata l'attuazione dei programmi regionali.

In tale ambito la stessa Corte costituzionale ha precisato che le Regioni "in ossequio ai principi, desumibili dall'art. 4 della legge delega n. 59 del 1997, di sussidiarietà, cooperazione e adeguatezza, devono tenere conto degli indirizzi operativi predisposti dal Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero dal Ministro (dell'interno) da lui delegato, di intesa con le Regioni stesse e gli enti locali, nonché dell'attività consultiva e propositiva della Commissione nazionale per la previsione e la prevenzione dei grandi rischi e degli indirizzi e dei criteri generali formulati dal Dipartimento della protezione civile (art. 107 del d.lgs. n. 112 del 1998 e art. 5, commi 2, 3-bis, 4-ter e 5, del decreto-legge n. 343 del 2001, convertito nella legge n. 401 del 2001)"<sup>32</sup>.

Il legislatore regionale, com'è noto, non può spingersi sino a porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti ed attribuzioni ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale; ne consegue che, pur potendo tali attività trovare fondamento in apposite leggi regionali, ai sensi dell'art. 117, co. 3, Cost., la legittimità costituzionale delle medesime rimane subordinata alla condizione che tali forme di collaborazione e coordinamento "non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle Regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa: esse debbono trovare il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano e le consentano, o in accordi tra gli enti interessati"<sup>33</sup>.

Discorso analogo può valere in ordine alla disciplina relativa all'emergenza: il riparto d'attribuzioni qui si fonda sulla competenza dello Stato per i soli eventi di natura straordinaria, di cui all'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 225 del 1992, alla stregua del quale, il Governo, d'intesa con le Regioni interessate, delibera e revoca lo stato di emergenza, emana le ordinanze per l'attuazione degli interventi di emergenza, predispone i piani di emergenza e la loro attuazione (art. 107 del d.lgs. n. 112 del 1998 e art. 5, comma 4-bis, del decreto-legge n. 343 del 2001, convertito nella legge n. 401 del 2001). Anche in questo caso, la Corte ha chiarito che "le ipotesi nelle quali è previsto l'intervento dello Stato riguardano il soccorso alle comunità colpite, solo qualora l'intensità degli eventi calamitosi sia tale da superare le capacità di risposta operativa di Regioni ed enti locali", pur sottolineando come "la gravità degli eventi calamitosi, nonché l'intrinseca difficoltà delle operazioni di soccorso e l'immediatezza con cui le stesse devono essere poste in atto può coinvolgere tutte le amministrazioni pubbliche"<sup>34</sup>.

6. Non è difficile giungere alla conclusione che la disciplina sin qui passata in rassegna, sia pur disorganicamente, si muove comunque all'interno dell'impalcatura costituzionale.

D'altro canto, il giudice delle leggi ha avvertito che l'esercizio del potere presidenziale di coordinamento non può che svolgersi in consonanza con i nuovi spazi che l'assetto delle competenze normative destina alla legislazione regionale in materia e col canone della sussidiarietà, che deve guidare il legislatore (statale e regionale)

<sup>32</sup> Corte cost., sent. n. 327/2003, in *Giur. cost.*, 2003, p. 3114 ss.

<sup>33</sup> Corte cost., sent. n. 322/2006, in *Giur. cost.*, 2006, p. 3215 ss.

<sup>34</sup> Cfr., ancora, Corte cost., sent. n. 327/2003, cit.

nella distribuzione delle funzioni amministrative tra le diverse componenti del sistema, e che meglio si adatta - rispetto al previgente sistema di riparto sulla base del parallelismo con l'ambito riservato alla funzione legislativa - nel caso di un Servizio diffuso e policentrico (art. 118 Cost.).

La "funzione" attribuita al Presidente del Consiglio dei Ministri appare la "chiave di volta" della strutturazione della protezione civile; potrebbe dirsi, quasi, come risposta ad un'esigenza collegata ad una dimensione di solidarietà sociale che deve tenere salda la collettività nazionale in nome dell'unità della Repubblica e della più ampia ed efficace tutela dei diritti inviolabili della persona (artt. 2 e 5 Cost.).

L'esigenza che si avverte pressantemente è che si debba procedere alla razionalizzazione del tessuto normativo, possibilmente con la redazione di un Testo Unico.

Di recente, l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani si è fatta carico del problema insieme al Dipartimento della protezione civile, nella prospettiva della formalizzazione di una Conferenza Permanente di carattere istituzionale con tutti i soggetti coinvolti nel Servizio di protezione civile. L'iniziativa dei Comuni italiani è emblematica ed appare un'ulteriore testimonianza del nuovo percorso di sussidiarietà che li vede come i più vicini interlocutori delle esigenze dei cittadini.

\* Professore ordinario di Diritto costituzionale, Facoltà di Giurisprudenza - Università degli Studi di Catania.