

EMERGENZA E TUTELA AMBIENTALE NEL SISTEMA DELLE FONTI TRA PROBLEMI DEFINITORI E RAPPORTO TRA ORDINAMENTI*

Dario Elia Tosi

SOMMARIO: **1.** Il problema della definizione del concetto di emergenza ambientale: il quadro costituzionale. - **2.** Emergenza e poteri extra ordinem nell'intervento del legislatore. - **3.** *Segue:* emergenza e poteri straordinari nella disciplina del sistema di protezione civile. - **4.** I vincoli derivanti dalla normativa europea. - **5.** Il difficile rapporto tra sistema italiano e vincoli europei: il caso della regolamentazione delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici. - **6.** *Segue:* il caso degli aiuti di Stato. - **7.** Emergenza e ambiente in un ordinamento multilivello: possono i poteri 'straordinari' essere strutturati in modo 'ordinario'?

* Il presente lavoro costituisce una rielaborazione dell'intervento al convegno "Emergenze e tutela ambientale" tenutosi a Roma il 18 marzo 2019, presso la Sala del refettorio della Camera di deputati.

1. Il problema della definizione del concetto di emergenza ambientale: il quadro costituzionale.

La frequenza sempre maggiore con cui catastrofi naturali ed eventi calamitosi investono la vita delle comunità sociali ha, nel corso degli ultimi anni, posto il tema dell'emergenza e della tutela ambientale al centro del dibattito scientifico e politico. Sebbene l'argomento sia generalmente associato a questioni di natura tecnica, l'esperienza ha messo in evidenza come gli aspetti giuridici legati alla disciplina dell'azione amministrativa incidano in modo non secondario sulla gestione di simili fenomeni e sulle risposte concrete ai bisogni della collettività.

In questo ambito, un problema di ordine generale investe la definizione stessa del concetto di emergenza e, più in particolare, di emergenza ambientale¹. Secondo la definizione del vocabolario Treccani, l'emergenza rappresenta una "particolare condizione di cose, momento critico, che richiede un intervento immediato" con l'assunzione di provvedimenti "eccezionali, ma resi necessari dalla particolare situazione". Si tratta, quindi, di circostanze non previste, né prevedibili, che, potendo generare danni ingenti per la popolazione, richiedono l'adozione di misure eccezionali ed indifferibili. L'urgenza e la peculiarità della situazione determinano l'immediatezza e straordinarietà della risposta da parte delle istituzioni. Da qui, l'inevitabile deroga ai tempi ed alla tipicità dell'intervento amministrativo².

La lacerazione che l'emergenza produce nell'ordinato svolgimento della vita, non solo delle collettività, ma anche dell'apparato istituzionale, rende inderogabile il tentativo da parte dell'ordinamento di tipizzare il fenomeno e gli strumenti di intervento da mettere a disposizione dell'amministrazione, cercando così di rendere 'ordinario' lo straordinario.

¹ Per un'analisi filosofica sui problemi di identificazione del significato di emergenza, in rapporto al concetto di disastro naturale, v. M. Parmigiani, *What does it mean to be objective? Outlining an objective approach to public emergencies and natural disasters*, in *Diritto & questioni pubbliche*, vol. XVII, 2017, n. 2, pp. 79 ss.

² Secondo la definizione di F. Tedeschini, voce *Emergenza (dir. amm.)*, in *Diritto on line*, http://www.treccani.it/enciclopedia/emergenza-diramm_%28Diritto-on-line%29/2017, l'emergenza rappresenta proprio "l'insieme delle situazioni a fronte delle quali la normale scansione delle fasi in cui si articola ogni procedimento amministrativo non è né idonea, né sufficiente alla cura dell'interesse pubblico per il quale il relativo potere è stato attribuito a determinate amministrazioni pubbliche da una particolare fonte di produzione normativa". Accanto alla urgenza, l'eccezionalità della situazione comporta una inevitabile deroga al principio di legalità laddove la tutela dell'interesse collettivo richieda l'assunzione di misure straordinarie, il cui contenuto e natura non sono preventivamente determinabili.

In questo contesto, imprescindibili appaiono l'inquadramento del concetto di emergenza, e più specificamente quella ambientale, all'interno del sistema delle fonti e, in un quadro irreversibilmente caratterizzato dall'azione di sistemi multilivello, l'individuazione dei vincoli derivanti soprattutto dall'interazione tra ordinamento nazionale ed europeo.

Relativamente al primo aspetto, si deve osservare come il dettato della Carta costituzionale sia a dir poco lacunoso: non solo all'interno del testo non vi è alcun riferimento espresso al termine di emergenza ambientale, ma anche il tentativo di desumere principi o regole generali da una lettura sistemica dello stesso non appare privo di difficoltà. Invero, nel silenzio della Carta, la dottrina ha generalmente rivolto l'attenzione al generale concetto di emergenza, prendendo a riferimento la regolamentazione delle ipotesi in cui l'intervento del Costituente sia animato dall'esigenza di governare eventi straordinari ovvero connotati, *latu sensu*, da uno stato di necessità³.

In tale quadro, il primo riferimento testuale si ha nell'art. 13, laddove si afferma che l'autorità di pubblica sicurezza può, entro determinati limiti procedurali, derogare alle garanzie previste in via ordinaria a tutela della libertà personale nei "casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge". Analoga formulazione si ritrova nella disciplina contenuta nell'art. 77 sul potere di decretazione d'urgenza, in forza del quale il Governo può adottare, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge solo "in casi straordinari di necessità e di urgenza". Alla stessa categoria, da ultimo, deve ascriversi la disciplina contenuta nel seguente art. 78, che prevede l'attribuzione al Governo di "poteri necessari" in caso di deliberazione dello stato di guerra.

In nessuno dei casi menzionati, tuttavia, è possibile trarre dal dettato normativo una definizione sostanziale del concetto di emergenza. L'attenzione del Costituente, invero, sembra piuttosto orientata alla definizione degli strumenti che possano concretamente porsi come argine alla deroga al funzionamento ordinato del sistema. Così, il potere dell'autorità di pubblica

³ In merito, si rinvia al contributo di M. Carrer, *Come attendere gli imprevisti. Note sulle fonti del diritto e l'emergenza ambientale tra necessità e ribilanciamento*, supra et in *AmbienteDiritto.it*, 2019, f. 3, pp. 4 s.; G. Marazzita, *Il conflitto tra autorità e regole: il caso del potere d'ordinanza*, in *RivistaAIC*, 2010, f. 4, pp. 6 ss.; E. Albanesi – R. Zaccaria, *Le «fonti» dell'emergenza: dal decreto-legge alle ordinanze di protezione civile*, in *Amministrare*, 2010, f. 2, pp. 185 ss.; F. politi, *Ripartizione delle competenze ed emergenza fra Costituzione repubblicana e Trattati europei*, in M. Basilavecchia – L. del Federico – A. Pace – C. Verrigni (cur.), *Interventi finanziari e tributari per le aree colpite da calamità tra norme interne e principi europei*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 73 ss. e dottrina ivi citata.

sicurezza trova un limite nella riserva assoluta di legge, mentre l'intervento normativo del Governo trova una delimitazione nel necessario intervento, a seconda dei casi successivo o preventivo, del legislatore.

2. Emergenza e poteri *extra ordinem* nell'intervento del legislatore.

La lacunosità del quadro normativo costituzionale trova fedele riscontro nella frammentarietà delle fonti primarie. Diversamente da quanto osservato a livello costituzionale, il legislatore ha più volte affrontato il problema delle calamità ambientali. In termini generali, tuttavia, l'intervento è stato tradizionalmente alluvionale, mirato a dare risposte concrete a singole manifestazioni di fenomeni emergenziali, più che una definizione concreta del concetto. Così, più che alle misure legislative adottate *ad hoc* per affrontare i singoli eventi calamitosi, un ruolo importante è stato storicamente svolto dalle disposizioni che prevedono il ricorso a poteri e strumenti straordinari che si rendano necessari per la gestione di eventi eccezionali⁴.

Sul punto, il riferimento principale è storicamente rappresentato dalla disciplina del potere di ordinanza *extra ordinem* attribuito agli amministratori locali. Già l'art. 153 R.D. 4 febbraio 1915 n. 148, contenente la legge comunale e provinciale, conferiva al Sindaco il potere di adottare "provvedimenti contingibili e urgenti" in materia di sicurezza ed igiene pubblica⁵. Tali poteri sono stati confermati e ulteriormente specificati negli artt. 50, comma 5, e 54, commi 4 e 6 del D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 (TUEL)⁶. In particolare, la prima disposizione attribuisce al Sindaco, quale rappresentante della comunità locale, il potere di adottare ordinanze

⁴ Per un inquadramento generale del tema, tra i moltissimi, oltre ai contributi già citati sia consentito sinteticamente rinviare a R. Cavallo Perin, *Potere di ordinanza e principio di legalità*, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 5 ss.; G.U. Rescigno, *Ordinanza e ordinanze di necessità e di urgenza. Diritto costituzionale e amministrativo* (voce), in *Noviss. Dig. It.*, Torino, Utet, 1965, pp. 89 ss.; V. Cerulli Irelli, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, in *Dir. Pubbl.*, 2007, f. 2, pp. 345 ss.; G. Manfredi, *Poteri di ordinanza, legalità, 'stato governativo'*, in *Amministrare*, 2013, f. 3, pp. 407 ss.; G. Morbidelli, *Delle ordinanze libere a natura normativa*, in *Dir. Amm.*, 2016, fasc. 1-2, pp. 33 ss.; A. Cardone, *La normalizzazione dell'emergenza: contributo allo studio del potere extra ordinem del governo*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 25 ss..

⁵ La norma riprendeva, invero, quanto già previsto dall'allegato A della legge 20 marzo 1865 n. 2248. Per una ricostruzione storica, tra gli altri, v. M. Ricci, *Il potere di ordinanza nella gestione delle emergenze ambientali*, in *AmbienteDiritto.it*, 2019, f. 2, p. 13.

⁶ Sul punto, oltre ai contributi già menzionati, v. G. Marazzita, *L'irresistibile tentazione del potere di ordinanza*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2011, f. 2, pp. 6 ss.; S. Pedrabissi, *Le ordinanze sindacali extra ordinem e il presupposto dell'urgenza*, in *Amministrare*, 2014, f. 3, pp. 409 ss..

contingibili e urgenti “in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica”. Parallelamente, con modifica introdotta con la conversione del D.L. 20 febbraio 2017 n. 14, il primo cittadino può agire anche in casi di “urgente necessità” legata a situazioni di grave “degrado ... dell’ambiente e del patrimonio culturale”. In qualità di ufficiale del Governo, poi, ex art. 54 TUEL il Sindaco può, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell’ordinamento, adottare ordinanze *extra ordinem* “al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l’incolumità pubblica e la sicurezza urbana”. Da ultimo, è in facoltà del Sindaco intervenire, tra le altre ipotesi in caso di inquinamento atmosferico o acustico, sugli orari di pubblici esercizi ed uffici.

Prescindendo in questa sede dai diversi problemi di compatibilità di tali poteri ‘straordinari’ con il dettato costituzionale⁷, bisogna rilevare come la definizione dei criteri di legittimazione e dei margini di manovra di simili poteri straordinari sia minimale. Solo in un caso, infatti, si parla espressamente di emergenze sanitarie o di igiene pubblica. Analogamente, solo in una ipotesi si afferma, peraltro implicitamente, la capacità di simili provvedimenti di derogare a disposizioni normative vigenti con il limite del rispetto dei principi generali dell’ordinamento.

Ancorché in campo ambientale si sia tradizionalmente preferito ricorrere ad altri strumenti normativi, una simile genericità della formulazione letterale ha così favorito il consolidarsi di una prassi estensiva da parte degli amministratori locali.

Considerazioni simili devono essere svolte per l’altra disposizione che storicamente ha rappresentato il modello di riferimento in tema di provvedimenti *extra ordinem*. Secondo quanto prevede l’art. 2 R.D. 18 giugno 1931 n. 773 (TULPS), infatti, “il Prefetto, nel caso di urgenza o per grave necessità pubblica, ha facoltà di adottare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell’ordine pubblico e della sicurezza pubblica”. Anche in questo caso, la scelta del legislatore di non definire i concetti di urgenza e necessità, così come di non definire la natura e i margini di azione del potere demandato al

⁷ Negli anni, la Corte costituzionale si è pronunciata più volte sulla legittimità costituzionale delle norme che autorizzano provvedimenti *extra ordinem*, enucleando nel tempo criteri, quali il principio di proporzionalità ed adeguatezza, l’obbligo di motivazione e la durata inderogabilmente provvisoria, per assicurare la loro coerenza con il quadro normativo ed istituzionale posto dal Costituente. Tra le decisioni più importanti si possono ricordare le sent. nn. 8/1956, 26/1961, 4/1977, 100/1987; 201/1987 e 127/1995.

Prefetto, ha lasciato a dottrina e giurisprudenza, costituzionale ed amministrativa, il compito di inquadrare l'istituto in modo coerente con il sistema vigente. Per quanto rileva in questa sede, tuttavia, le decisioni giudiziarie intervenute negli anni non hanno ancora individuato in modo chiaro le ipotesi in cui la situazione di urgenza o lo stato di necessità possano legittimamente essere poste alla base di un provvedimento *extra ordinem*⁸.

Maggiore dettaglio si può ritrovare nelle previsioni normative sui poteri di intervento in campo ambientale. Al riguardo, una prima disposizione generale riguarda il potere sostitutivo del Ministro dell'ambiente. Secondo quanto prevede la legge istitutiva del Ministero, infatti, "in caso di mancata attuazione o di inosservanza da parte delle regioni, delle province o dei comuni, delle disposizioni di legge relative alla tutela dell'ambiente, e qualora possa derivarne un grave danno ecologico, il Ministro dell'ambiente, previa diffida ad adempiere entro congruo termine da indicarsi nella diffida medesima, adotta con ordinanza cautelare le necessarie misure provvisorie di salvaguardia" (art. 8, comma 3, L. 8 luglio 1986 n. 349)⁹. Il ricorso al concetto di grave danno si ritrova altresì nella successiva L. 3 marzo 1987 n. 59 (recante Disposizioni transitorie e urgenti per il funzionamento del Ministero), in forza della quale, "qualora si verificano situazioni di grave pericolo di danno ambientale e non si possa altrimenti provvedere, il Ministro dell'ambiente, di concerto con i Ministri eventualmente competenti, può emettere ordinanze contingibili e urgenti per la tutela dell'ambiente. Le ordinanze hanno un'efficacia per un periodo non superiore a sei mesi" (art. 8).

Tali disposizioni, seppur scarsamente utilizzate nella prassi, sembrano individuare alcuni elementi sostanziali per una definizione delle emergenze ambientali e dei poteri straordinari ad esse conseguenti. In primo luogo, il dettato legislativo specifica la natura dello stato di necessità parlando di "grave pericolo di danno". Volendo aderire ad una interpretazione letterale del testo, si potrebbe poi affermare che la situazione di urgenza non può

⁸ Sul punto, tra gli altri, v. M. Ricci, *Il potere di ordinanza*, cit., pp. 23 s., il quale ricostruisce le posizioni differenti assunte nel tempo dalla giurisprudenza sulla possibilità che l'urgenza derivi da una inefficienza dell'azione amministrativa ovvero possa, permanendo nel tempo, legittimare la sostanziale perpetuazione dei provvedimenti straordinari.

⁹ La norma continua disponendo ulteriormente che "se la mancata attuazione o l'inosservanza di cui al presente comma è imputabile ad un ufficio periferico dello Stato, il Ministro dell'ambiente informa senza indugio il Ministro competente da cui l'ufficio dipende, il quale assume le misure necessarie per assicurare l'adempimento. Se permane la necessità di un intervento cautelare per evitare un grave danno ecologico, l'ordinanza di cui al presente comma è adottata dal Ministro competente, di concerto con il Ministro dell'ambiente".

essere legata ad una inerzia o inefficienza dell'azione amministrativa. Il ricorso al termine 'verificare', invero, sembra voler indicare che la situazione di pericolo non possa essere legata ad una condizione o stato di fatto preesistente, ma debba originarsi al di fuori dell'area di intervento dell'amministrazione.

In secondo luogo, la disposizione sembra esplicitare i requisiti di legittimità delle ordinanze *extra ordinem* enucleati nel tempo dalla giurisprudenza costituzionale. Per un verso, infatti, le misure adottate dal Ministro hanno una durata inderogabilmente provvisoria. Per altro verso, autorizzando il ricorso ai provvedimenti straordinari laddove "non si possa altrimenti provvedere", il legislatore sembra non solo attribuire un ruolo residuale ai poteri *extra ordinem*, ma anche voler delimitare il loro campo d'azione secondo i principi di proporzionalità ed adeguatezza.

Un analogo tentativo di circoscrivere con maggiore dettaglio il margine della discrezionalità amministrativa si può ritrovare anche nel Testo unico sull'ambiente (D. Lgs. 3 aprile 2006 n. 152) nell'ambito della gestione dei rifiuti. Secondo quanto dispone l'art. 191, infatti, "qualora si verificano situazioni di eccezionale ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente, e non si possa altrimenti provvedere, il Presidente della Giunta regionale o il Presidente della Provincia ovvero il Sindaco possono emettere, nell'ambito delle rispettive competenze, ordinanze contingibili ed urgenti per consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti, anche in deroga alle disposizioni vigenti, nel rispetto, comunque, delle disposizioni contenute nelle direttive dell'Unione europea, garantendo un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente". La norma prevede altresì che tali provvedimenti debbano essere comunicati entro tre giorni a Governo ed altri soggetti pubblici interessati e, in via ulteriore, debbano basarsi su un parere tecnico con specifico riferimento alle conseguenze ambientali ed indicare "le norme a cui si intende derogare". Analogamente alle altre ordinanze del Ministro dell'ambiente, i provvedimenti hanno durata provvisoria e non possono essere reiterate per un periodo superiore a 18 mesi.

Rispetto alla previsione della L. 59/1987, il legislatore ha espressamente inserito un limite alla capacità derogatoria delle norme, facendo salvi i vincoli delle direttive europee. L'art. 3 *bis*, comma 2, del Testo unico, inoltre,

individua nell'obbligo di rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico un ulteriore limite per i poteri derogatori dei provvedimenti *extra ordinem*.

Ancorché delimitato al tema della gestione dei rifiuti, il quadro delineato sembra porre idonee garanzie contro possibili abusi dei poteri straordinari attribuiti all'amministrazione per la gestione di eventi emergenziali. La prassi, tuttavia, si è sviluppata su linee non del tutto coerenti¹⁰. Per un verso, infatti, numerosi sono stati i casi in cui le autorità locali hanno fatto ricorso ad ordinanze contingibili e urgenti per ovviare a inefficienze interne alla gestione dei rifiuti. Per un altro verso, anche in virtù di un'espressa clausola abilitante¹¹, i provvedimenti provvisori sono stati talvolta rinnovati per un periodo superiore al massimo previsto.

3. Segue: emergenza e poteri straordinari nella disciplina del sistema di protezione civile.

All'interno del quadro brevemente delineato, si deve rilevare come le deviazioni più evidenti rispetto ad una ordinata e, per così dire, prevedibile gestione delle emergenze, si registrino in forza del sempre più frequente ricorso ai più ampi strumenti di intervento previsti dalla disciplina del sistema di protezione civile. La stessa disposizione sulla gestione dei rifiuti, invero, sembra voler riservare alle ordinanze in essa disciplinate una funzione residuale rispetto a quelle previste dalla legge istitutiva del servizio nazionale di protezione civile.

Proprio la disciplina della protezione civile rappresenta, quindi, il punto di riferimento per l'individuazione del concetto di emergenza ambientale e la determinazione dei margini di intervento dell'apparato istituzionale.

Al riguardo, sebbene le linee di fondo non siano negli anni mutate, dall'approvazione dell'originaria L. 24 febbraio 1992 n. 225¹² all'entrata in

¹⁰ Per un'analisi più approfondita, tra gli altri, si rimanda a M. Ricci, *Il potere di ordinanza*, cit., pp. 9 ss.

¹¹ La disposizione, infatti, recita: "qualora ricorrano comprovate necessità, il Presidente della Regione d'intesa con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare può adottare, dettando specifiche prescrizioni, le ordinanze di cui al comma 1 anche oltre ..." il termine di 18 mesi.

¹² Per una storia dell'evoluzione normativa italiana nel settore delle calamità naturali e della protezione civile, tra gli altri, v. R. Raponi, *L'Italia, la normativa relativa alle calamità naturali e gli effetti dei vincoli europei (tra cui in primis il rispetto del pareggio di bilancio) sulla ricostruzione*, in *Amministrativamente*, 2016, f. 7-8, pp. 5 s.; G. De Maio,

vigore dell'attuale Codice della protezione civile (D. Lgs. 2 gennaio 2018 n. 1), il legislatore è più volte intervenuto anche sullo specifico tema dei poteri *extra ordinem* finalizzati alla gestione di eventi emergenziali.

Il regime originario divideva in tre categorie le ipotesi di attivazione del sistema di protezione civile. Nelle prime due classi rientravano quegli "eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo" che potevano essere fronteggiati "in via ordinaria" da singole amministrazioni, in via autonoma o in coordinamento tra esse. La terza categoria, invece, era rappresentata da "calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari" (art. 2). Secondo quanto disponeva l'art. 5, solo in questi casi il Consiglio dei Ministri poteva dichiarare lo stato di emergenza, determinandone durata ed estensione territoriale. Simile atto legittimava il ricorso ad "ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico". Tali provvedimenti, peraltro, dovevano essere motivati e "contenere l'indicazione delle principali norme a cui si intende[va] derogare". Per l'attuazione delle misure straordinarie, poi, il Presidente del Consiglio poteva nominare un commissario delegato.

Ora, da una lettura organica del quadro normativo si può evincere come la configurazione dell'emergenza ambientale era limitata ai soli casi calamitosi o di catastrofi che, per intensità e dimensione, richiedevano misure *extra ordinem*. Il campo di azione di tali provvedimenti era poi limitato per durata ed estensione alle valutazioni compiute in sede di dichiarazione dello stato di emergenza. In questo quadro, tuttavia, due elementi aprivano ad una lettura estensiva dei margini di azione dei poteri straordinari. Da un lato, infatti, la dichiarazione di emergenza poteva essere conseguente non solo a calamità o catastrofi naturali, ma anche al verificarsi di non meglio definiti "altri eventi" che richiedessero di essere fronteggiati con strumenti eccezionali. Dall'altro lato, la configurabilità o meno di uno stato d'urgenza era demandata esclusivamente alla valutazione discrezionale del Governo, il quale con la dichiarazione dello stato di emergenza 'autolegittimava' il ricorso a poteri straordinari, definendone durata e campo di applicazione.

L'amministrazione straordinaria tra stato di emergenza e calamità naturali, in M. Basilavecchia – L. del Federico – A. Pace – C. Verrigni (cur.), *Interventi finanziari e tributari per le aree colpite da calamità*, cit., pp. 471 ss..

I dubbi esposti avevano trovato piena conferma nel successivo intervento della L. 9 novembre 2001 n. 401, con la quale il legislatore aveva inserito tra le ipotesi di attivazione dei poteri di cui all'art. 5 anche i cd. "Grandi eventi" (art. 5 *bis*, comma 5). Sulla scorta di tale previsione, nel corso degli anni il ricorso ai poteri straordinari del sistema di protezione civile si era sensibilmente sviluppato, anche al di fuori degli eventi calamitosi e delle catastrofi naturali per cui erano stati originariamente delineati¹³.

Oltre alla critica generale della dottrina, tale deriva ha spinto la Commissione europea ad avviare alcune procedure di infrazione per violazione della normativa europea. Ed anche per questo, nel 2012 il Parlamento ha cercato di porre rimedio, escludendo i Grandi eventi dalla competenza della Protezione civile (L. 24 marzo 2012 n. 27)¹⁴.

A più di venticinque anni dall'entrata in vigore della legge istitutiva, nel 2018 il Governo ha approvato il nuovo Codice della protezione civile, consolidando le modifiche introdotte nel tempo ed inserendo alcune novità. Per quanto rileva in questa sede, gli aspetti più interessanti riguardano proprio la definizione del concetto di emergenza. Infatti, se nella disciplina originaria tale qualifica era legata alla dichiarazione dello stato di emergenza e quest'ultimo poteva essere attivato solo in occasione di calamità e catastrofi che rendessero necessario il ricorso a poteri straordinari, l'attuale art. 7 attribuisce la qualifica emergenziale a tutte e tre le categorie di eventi in cui sia attivabile la macchina della protezione civile. Costituiscono, quindi, emergenze sia gli eventi fronteggiabili con poteri ordinari, sia gli eventi che richiedano misure *extra ordinem*.

Anche la classificazione degli eventi ha subito una rimodulazione. Per un verso, non si parla più di "eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo" ma di "eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo". In questo modo, sembra ampliarsi la sfera di operatività del sistema anche ad eventi che abbiano esclusivamente origine antropica. Per altro verso, rispondendo alle esigenze di un sistema multilivello, ora si distinguono

¹³ In merito ad alcune delle molteplici applicazioni dei poteri straordinari per i cd. grandi eventi, v. G. Marazzita, *L'irresistibile tentazione del potere di ordinanza*, cit. pp. 24 ss.; A. Benedetti, *L'eredità di Expo Milano 2015 e la disciplina dei grandi eventi*, in *Amministrare*, 2016, f. 1, pp. 10 ss.; A. Roccella, *La gestione amministrativa di un grande evento: regole e deroghe*, ivi, pp. 23 ss.; R. Cavallo Perin – B. Gagliardi, *La disciplina giuridica dei grandi eventi e le olimpiadi invernali "Torino 2006"*, in *Dir. Amm.*, 2012, f. 1-2, pp. 189 ss.

¹⁴ Sul tema, tra gli altri, v. P. Serafino, *La legge 225/1992 e i "Grandi Eventi" come expo 2015*, in *Amministrativamente*, 2015, f. 3-4, pp. 4 s..

‘emergenze’ di natura locale, regionale o nazionale, prevedendo la possibilità di attivare mezzi straordinari sia da parte del governo nazionale che di quelli regionali¹⁵.

Alcune novità sono state inserite anche negli artt. 24 e 25 sulla disciplina della dichiarazione dello stato di emergenza nazionale e la delimitazione dei poteri di ordinanza *extra ordinem*. Sotto il primo profilo, da un lato il legislatore ha cercato di delimitare la discrezionalità del Governo richiedendo, per la proclamazione dello stato di emergenza, una preventiva valutazione del Dipartimento di protezione civile in coordinamento con le Regioni interessate. Ancora, la legge pone un limite esplicito alla durata dello stato di ‘eccezione’, affermando che esso non può superare i 24 mesi¹⁶.

Dall’altro lato, il legislatore apre pericolosamente ad una ulteriore espansione del margine di intervento dei poteri straordinari, ammettendo la possibilità di dichiarare lo stato di emergenza non solo al verificarsi degli eventi calamitosi, ma anche “nella loro imminenza” e confermando l’esclusione (già disposta con una norma di interpretazione autentica inserita nel D.L. 23 maggio 2008 n. 90¹⁷) di tali delibere dal controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti. Parallelamente, anche le ordinanze *extra ordinem* sono espressamente escluse dal controllo di legittimità della magistratura contabile.

Anche sotto ulteriori aspetti, la novellata disciplina della dichiarazione dello stato di emergenza e dei poteri straordinari di ordinanza presenta luci ed ombre. Per un verso, infatti, la legge cerca di delimitare il campo di azione del potere straordinario indicando i contenuti generali delle ordinanze governative. Parallelamente, individuando i limiti del potere derogatorio attribuito ai provvedimenti *extra ordinem*, il Codice affianca al rispetto dei principi generali dell’ordinamento giuridico la salvaguardia “delle norme dell’Unione europea”.

Per altro verso, tuttavia, l’attuale disciplina sembra voler allentare il freno verso il ricorso a provvedimenti straordinari. La disciplina originaria, infatti, stabiliva espressamente che per la gestione delle situazioni emergenziali il

¹⁵ Si minore rilievo appare l’individuazione, già nell’art. 7, della limitazione temporale dei poteri straordinari, già prevista nel vecchio art. 5 L. 225/1992 e tuttora ribadita nell’art. 24 del codice vigente.

¹⁶ La norma prevede infatti una durata massima di 12 mesi prorogabile “per non più di ulteriori 12 mesi”

¹⁷ Sul punto, v. G. Marazzita, *Il conflitto tra autorità e regole*, cit., pp. 34 s.

Governo potesse provvedere “*anche* a mezzo di ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente” (art. 5, comma 2, L. 225/1992). Tale formulazione suggeriva quindi di utilizzare strumenti straordinari solo quando, in coerenza con i dettami del principio di legalità e dei criteri di proporzionalità e ragionevolezza, non fosse ammissibile il ricorso a misure e procedure ‘ordinarie’. Il dettato vigente, per contro, elidendo il termine ‘anche’, pare indicare nelle ordinanze *extra ordinem* l’unico strumento di azione per la gestione concreta delle emergenze.

I dubbi sul sistema brevemente delineato trovano maggior forza se si considera la prassi consolidatasi nel corso degli anni. Oltre alla già menzionata deriva rappresentata dal ricorso a poteri straordinari per la gestione di eventi non emergenziali, quali i grandi eventi, bisogna sottolineare come, analogamente a quanto esposto sulle ordinanze in campo ambientale, molte volte il sistema di protezione civile sia stato attivato per gestire eventi di origine esclusivamente antropica e, in particolare, situazioni di crisi generate da un mal funzionamento dell’apparato amministrativo¹⁸.

L’aspetto che forse desta maggior perplessità, peraltro, appare quello legato alla confusione che la gestione delle emergenze ha apportato al sistema delle fonti. In questo contesto, non rileva tanto il potere derogatorio delle ordinanze *extra ordinem*. Prescindendo dai dubbi storicamente espressi da molta parte della dottrina, si deve evidenziare come un’applicazione corretta del limite del rispetto dei principi generali dell’ordinamento giuridico e delle norme europee potrebbe ridimensionare i profili critici del sistema. Nella prassi, tuttavia, si è sovente assistito alla scelta del Governo di affiancare le ordinanze di protezione civile all’approvazione di decreti legge *ad hoc*¹⁹. In questo modo, con interventi normativi straordinari di deroga/abrogazione del quadro normativo vigente si sono eliminate o smussate eventuali barriere all’intervento dei provvedimenti amministrativi, anch’essi straordinari, finalizzati alla gestione delle crisi²⁰.

¹⁸ È il caso degli stati di emergenza dichiarati per affrontare le crisi legate alla gestione dei rifiuti in Regioni, quali Campania e Calabria.

¹⁹ Sul punto v. G. Marazzita, *Il conflitto tra autorità e regole*, cit. p. 39; M. Brocca, *L’altra amministrazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, pp. 68 ss. e, sul caso degli eventi sismici che hanno colpito il centro Italia nel 2016, S. Spuntarelli, *Normatività ed efficienza del sistema delle ordinanze adottato in occasione della sequenza sismica di Amatrice, Norcia e Visso*, in *Costituzionalismo.it*, 2017, f. 3, pp. 14 ss..

²⁰ Sotto diverso profilo, bisogna rilevare come l’affiancamento di interventi normativi derogatori a provvedimenti amministrati straordinari renda inevitabilmente più complessa l’individuazione della sede di controllo della correttezza dell’operato dell’esecutivo.

4. I vincoli derivanti dalla normativa europea.

In questo scenario di luci ed ombre del quadro normativo interno, assume particolare interesse l'analisi dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo. Pur prescindendo dal rinvio esplicito compiuto dal legislatore nel Codice della protezione civile, infatti, la sua obbligatorietà per gli attori istituzionali interni può fornire elementi utili per dare maggiore chiarezza al concetto di emergenza ambientale così come per individuare limiti concreti al margine di azione dei poteri straordinari previsti dalla disciplina nazionale.

Al riguardo, bisogna preliminarmente osservare come la natura sovranazionale dell'Unione ponga le istituzioni su un secondo livello, attribuendo loro un interesse solo secondario in relazione alle emergenze ambientali. In simili circostanze, invero, l'Unione può essere chiamata in causa unicamente per gli aiuti economici, diretti o indiretti, che può offrire, per un'eventuale attività di coordinamento degli aiuti da parte dei Paesi membri e, in ultima analisi, per le possibili deroghe che le gestioni interne delle emergenze possono comportare per l'applicazione del diritto europeo.

Così, procedendo nella presente analisi dal complesso delle norme primarie, nessuna disposizione affronta il tema della definizione dei poteri straordinari. Le prime due disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione che possono assumere un rilievo nel presente quadro di lavoro, invero, riguardano le possibili deroghe al regime degli aiuti di Stato. In particolare, secondo quanto prevede l'art. 107 TFUE, sono sempre compatibili con il mercato interno "gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali" (par. 2, lett. b). Ex art. 108, poi, è possibile che, a richiesta di uno Stato membro, il Consiglio all'unanimità decida che un aiuto debba considerarsi legittimo "quando circostanze eccezionali giustificano tale decisione".

Sotto diverso profilo, l'art. 222 TFUE sulla clausola di solidarietà prevede che l'Unione e gli altri Stati membri agiscano "congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro ... sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo. In tale contesto, l'Unione stessa può

mobilitare “tutti gli strumenti di cui dispone” per prestare assistenza ad un Paese membro sul suo territorio, così come può coordinare, attraverso il Consiglio, l'intervento degli altri Stati²¹.

Infine, con norma inserita nei trattati istitutivi in occasione del Trattato di Lisbona, l'art. 196 TFUE prevede una competenza dell'Unione volta a incoraggiare la cooperazione tra Stati membri “al fine di rafforzare i sistemi di prevenzione e di protezione dalle calamità naturali o provocate dall'uomo”²². Esclusa qualsiasi forma di armonizzazione delle disposizioni normative interne ai singoli Paesi, l'azione dell'Unione mira a promuovere la creazione di un sistema europeo di protezione civile che sia di ausilio e complemento per le strutture adottate dai singoli Stati membri”.

Appare quindi evidente, dalla ricostruzione brevemente operata, come i Trattati non contengano una definizione puntuale del concetto di emergenza ambientale; né dagli stessi può essere dedotto un inquadramento della natura e dei limiti dei poteri straordinari esercitabili dagli Stati membri colpiti da eventi emergenziali. Le norme riportate, invero, si limitano ad ammettere ipotesi di intervento in casi di non meglio specificate calamità naturali.

Almeno per quanto riguarda la definizione di emergenza ambientale ed i limiti delle eventuali deroghe all'applicazione delle regole europee, tuttavia, maggiori puntualizzazioni possono essere reperite nelle fonti secondarie. Più in particolare, elementi di rilievo per i governi nazionali possono essere rinvenuti nella disciplina delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, nella regolamentazione del divieto di aiuti di Stato e, da ultimo, nell'implementazione del sistema europeo di protezione civile.

Relativamente al primo ambito, bisogna osservare come il tema della possibilità di deroghe per eventi emergenziali fosse già stato inserito nella prima regolamentazione del settore degli affidamenti pubblici. Nella Direttiva 93/37 CEE, infatti, si prevedeva espressamente la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di “attribuire gli appalti di lavori mediante la procedura negoziata, senza pubblicazione preliminare di un bando di gara ...

21 Sul meccanismo di solidarietà, v. T. Russo, *Solidarity among member States in the event of a natural or man-made disaster (art. 222 TFEU)*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2016, f. 54, pp. 43 ss.; M. Gestri, *EU Disaster Response Law: Principles and Instruments*, in A. de Guttry-M. Gestri-G. Venturini (cur.), *International Disaster Response Law*, Springer, The Hague, 2012 pp. 109 ss.

22 Sul tema, v. T. Russo, *Solidarity among member States*, cit. pp. 51 ss.; M. Gestri, *EU Disaster Response Law*, cit., pp. 115 ss.

nella misura strettamente necessaria, quando l'urgenza imperiosa, risultante da eventi imprevedibili per le amministrazioni aggiudicatrici in questione, non è compatibile con i termini imposti dalle procedure aperte, ristrette o negoziate ... Le circostanze invocate per giustificare l'urgenza imperiosa non devono in alcun caso essere imputabili alle amministrazioni aggiudicatrici" (art. 7, par. 3, lett. c)).

Tale disposizione è stata successivamente riproposta senza sostanziali modifiche nella successiva Direttiva 2004/18 CE (art. 31) e, da ultimo, nella Direttiva 2014/24/UE (art. 32, par. 2, lett c)) attualmente in vigore.

Come esplicitato nei considerando 50 e 80 di quest'ultimo provvedimento, la soluzione della procedura negoziata senza pubblicazione di bando rappresenta l'*extrema ratio* in caso di emergenze che non consentano l'espletamento delle procedure ordinarie²³. In particolare, secondo quanto dispone il considerando n. 80 "le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero avere la possibilità di ridurre ulteriormente i termini per la ricezione delle domande di partecipazione e delle offerte nei casi in cui uno stato di emergenza renda impraticabili i termini regolari, ma non renda impossibile una procedura regolare con pubblicazione. Solo in situazioni eccezionali in cui l'estrema urgenza risultante da eventi imprevedibili dall'amministrazione aggiudicatrice in questione che non sono ad essa imputabili rende impossibile il ricorso a una procedura regolare anche entro termini ridotti, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero, entro i limiti di quanto strettamente necessario, avere la possibilità di aggiudicare appalti con procedura negoziata senza previa pubblicazione. Ciò potrebbe verificarsi quando calamità naturali richiedono interventi immediati".

La disciplina europea, quindi, per un verso sembra individuare le emergenze negli eventi calamitosi di particolare urgenza, tali da richiedere interventi indifferibili. Per altro verso, la deroga all'applicazione delle procedure ordinarie deve, secondo quanto già affermato dalla giurisprudenza

²³ Prima di ricorrere alla soluzione della procedura negoziata senza pubblicazione del bando, infatti, per le procedure aperte, l'art. 27 della Direttiva prevede che "se, per motivi di urgenza debitamente dimostrati dall'amministrazione aggiudicatrice, i termini minimi ... non possono essere rispettati, le amministrazioni aggiudicatrici possono fissare un termine non inferiore a quindici giorni a decorrere dalla data di invio del bando di gara". Per il caso delle procedure ristrette, poi, l'art. 28 prevede ulteriormente che, in casi di "urgenza debitamente dimostrati dall'amministrazione aggiudicatrice" per cui sia impossibile rispettare i termini minimi previsti, la stessa possa fissare "un termine di ricezione delle offerte non inferiore a dieci giorni".

costituzionale nazionale, rispondere a principi di proporzionalità ed adeguatezza. Sebbene di tenore generale, pertanto, la previsione europea non rappresenta una clausola in bianco a favore degli Stati nazionali, ma cerca di delineare i margini della discrezionalità ad essi riconosciuta.

Analoghe forme di delimitazione del tema delle emergenze ambientali e del livello di libertà d'azione degli Stati membri, come accennato, sono contenute nella decisione sul meccanismo europeo di protezione civile e nella regolamentazione degli aiuti di Stato. Per quanto riguarda il primo campo, con la Decisione 1313/2013/UE del Parlamento e Consiglio si propone una definizione espressa del concetto di catastrofe, intendendo con essa "qualsiasi situazione che abbia o possa avere conseguenze gravi sulle persone, l'ambiente o i beni, compreso il patrimonio culturale" (art. 4)²⁴. Simile specificazione risulta strumentale per individuare la sfera di azione del meccanismo unionale di protezione civile. Esso, infatti, è chiamato a promuovere la solidarietà tra gli Stati membri, attraverso la cooperazione ed il coordinamento delle loro attività, nell'intento di garantire "la protezione delle persone, ma anche dell'ambiente e dei beni, compreso il patrimonio culturale, da ogni tipo di catastrofi naturali e provocate dall'uomo"; tra queste si pongono le conseguenze delle catastrofi "ambientali, l'inquinamento marino e le emergenze sanitarie gravi". Coerentemente con quanto previsto dall'art. 196 TFUE, non avendo le istituzioni europee alcuna competenza diretta in tale ambito, la Decisione non contiene prescrizioni formali volte a limitare gli spazi di manovra dei governi nazionali; al contrario, questi ultimi sono individuati come i responsabili primari per la protezione di beni e persone. L'intervento europeo, però, individua i margini in cui l'Unione può attivare meccanismi di solidarietà e strumenti eccezionali di intervento²⁵.

Limiti ben definiti alla sfera di azione degli Stati membri, invece, sono individuati dalla normativa sugli aiuti di Stati²⁶. Con Regolamento 651/2014 della Commissione, infatti, è stata data attuazione alla previsione dell'art. 107,

24 In merito, v. S. Villani, *Riflessioni sul regime dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato in caso di calamità*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2017, f. 3, p. 590s.

25 Tra questi si pongono anche il Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE), istituito con Regolamento del Consiglio già nel 2002 e poi disciplinato con Regolamento (UE) 661/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, ed il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) o i diversi fondi strutturali e di investimento.

26 Sul tema, tra i molti, v. R. Raponi, *L'Italia, la normativa relativa alle calamità naturali e gli effetti dei vincoli europei*, cit., pp. 19 ss.; S. Villani, op. cit., pp. 585 ss.; L. Tebano, *Gli aiuti pubblici per calamità naturali e il ruolo del giudice nazionale: dall'(in)certa qualificazione all'esenzione*, in *Diritti, lavori, mercati*, 2014, f. 1, pp. 201 ss..

par. 2, lett. b) TFUE sulla legittimità *de jure* degli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati da calamità naturali. In particolare, l'art. 50 del Regolamento ammette, ed esenta dall'obbligo di notifica preventiva, quegli aiuti che siano volti a coprire i danni "arrecati da terremoti, valanghe, frane, inondazioni, trombe d'aria, uragani, eruzioni vulcaniche e incendi boschivi di origine naturale". L'intervento dello Stato, peraltro, è legittimo solo se lo stesso abbia riconosciuto formalmente il carattere di calamità naturale dell'evento e se copra danni subiti da imprese che siano eziologicamente connessi allo stesso. Il regime di aiuto, inoltre, deve essere adottato nei tre anni successivi alla data della calamità e gli aiuti devono essere concessi entro quattro anni dalla stessa. L'entità del risarcimento, poi, deve essere limitata al 100% dei costi ammissibili (al netto dei pagamenti effettuati in forza di polizze assicurative), individuati nei danni materiali ed attivi e nella perdita di reddito subita per un periodo massimo di sei mesi dalla data dell'evento.

La disposizione in esame codifica sostanzialmente la prassi consolidata della Commissione e la giurisprudenza della Corte di Giustizia in tema di aiuti di Stato per eventi calamitosi²⁷. La novità principale è rappresentata dalla esclusione dell'obbligo di notifica preventiva dell'intervento da parte del governo nazionale. Ciò, sicuramente coerente con la legittimità *de jure* di simili aiuti, non esclude peraltro una forma di controllo successivo da parte della Commissione. Grava, quindi, sugli Stati l'onere di delineare la misura di aiuto, rispettando i requisiti di merito previsti dalla disciplina in oggetto.

Ai fini del presente studio, tuttavia, l'elemento di maggiore interesse sembra essere l'elenco delle tipologie di eventi che legittimano l'intervento statale. Come per il resto della disposizione, l'individuazione delle emergenze ambientali 'ammissibili', riprende la prassi consolidata della Commissione. Sulla base di quanto esposto nel considerando n. 69, in particolare, l'intervento normativo sembra voler rendere chiarezza, rispondendo ad una esigenza di "certezza del diritto". Sul punto, peraltro, parte della dottrina ha evidenziato come l'elencazione effettuata non tenga conto di eventi, quali le emergenze agricole connesse a siccità e taluni altri fenomeni atmosferici,

²⁷ Riguardo alle decisioni della Corte di Giustizia in tema di aiuti di stato stanziati dall'Italia in caso di calamità, tra le altre si possono citare la decisione CGUE del 14.7.2011, causa C-303/09, *Commissione c. Repubblica italiana* e quella del 28.4.1993, causa C-364/90, *Repubblica italiana c. Commissione*.

tradizionalmente ritenuti ammissibili dalla Commissione²⁸. Invero, lo stesso considerando n. 69 del Regolamento chiarisce che “i danni causati da condizioni meteorologiche avverse quali gelo, grandine, ghiaccio, pioggia o siccità non dovrebbero essere considerati una calamità naturale ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), del trattato”.

Da tale precisazione, dovrebbe quindi inferirsi che tali tipologie di eventi non possano giustificare aiuti da parte degli Stati membri. A ben vedere, però, l'esclusione di simili manifestazioni dall'elenco non è tale da escludere automaticamente l'ammissibilità di interventi statali di aiuto.

Come accennato, infatti, la Commissione e la Corte hanno tradizionalmente ritenuto legittimi interventi volti a ovviare ai danni provocati da fenomeni gravi di siccità o di alluvioni²⁹. Il loro mancato inserimento all'interno dell'elenco disposto dall'art. 50 del Regolamento 651/2014, quindi, potrebbe non rilevare ai sensi dell'ammissibilità dell'aiuto, ma solo al più limitato fine della procedura da seguire in simili occasioni³⁰. In altri termini, queste manifestazioni non ricadrebbero nelle “calamità naturali”, ma potrebbero ben essere ricomprese negli “altri eventi eccezionali” di cui parla lo stesso art. 107 TFUE. Ferme restando le condizioni di merito per la legittimità degli aiuti statali, pertanto, in caso eventi non ricompresi nell'elenco tassativo di cui sopra, il governo sarebbe gravato dell'ulteriore onere di notificare preventivamente alla Commissione la sua decisione di intervenire.

Da uno sguardo d'insieme del quadro normativo europeo, si può sinteticamente osservare come, ancor più di quanto osservato sul piano nazionale, le disposizioni delineino una trama generale di indirizzo dell'operato dei governi statali, lasciando loro ampio margine di discrezionalità ma ponendo al contempo strumenti atti ad evitare possibili abusi o, in altri termini, che la discrezionalità si tramuti in arbitrarietà e che clausole di flessibilità, necessarie per gestire situazioni imprevedibili e

²⁸ In merito, v. S. Villani, *op. cit.*, p. 5591 s.

²⁹ In merito, tra le altre, v. CGUE, sentenza del 23.2.2006, causa C-346/03 e 529/03, *Atzeni e altri c. Regione autonoma della Sardegna*. Sulla prassi della Commissione, v. anche C. Buccico, *Compatibilità europea degli interventi a sostegno delle aree colpite da calamità naturali*, in M. Basilavecchia – L. del Federico – A. Pace – C. Verrigni (cur.), *Interventi finanziari e tributari per le aree colpite da calamità*, cit., pp. 158 ss..

³⁰ In senso analogo, v. L. del Federico, *Introduzione allo studio della finanza pubblica per le aree colpite da calamità*, in M. Basilavecchia – L. del Federico – A. Pace – C. Verrigni (cur.), *Interventi finanziari e tributari per le aree colpite da calamità*, cit., pp. 17 ss.; F. Fichera, *Calamità naturali, principi costituzionali e agevolazioni fiscali*, ivi, pp. 40 ss.; C. Buccico, *loc cit.*

straordinarie, possano fungere da grimaldello per eludere i vincoli insiti al mercato unico europeo.

5. Il difficile rapporto tra sistema italiano e vincoli europei: il caso della regolamentazione delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici.

L'esperienza italiana in tema di rispetto dei vincoli europei nel campo delle emergenze ambientali si presta ad una duplice lettura. Si è accennato come le disposizioni normative interne esprimano oramai un limite generale al potere derogatorio dei provvedimenti *extra ordinem* che è rappresentato dal rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea. Le normative di settore, poi, hanno sostanzialmente recepito le norme e gli indirizzi provenienti dalla prassi e dalla giurisprudenza europea. Da un punto di vista materiale, tuttavia, la condotta e le misure adottate dalle istituzioni nazionali non sempre si rivelano aderenti ai vincoli europei. Al riguardo, due settori più di altri assumono interesse: l'ambito degli appalti pubblici e quello degli aiuti stanziati per ovviare ai danni arrecati dalle emergenze.

Per quanto riguarda il settore degli affidamenti pubblici, bisogna preliminarmente osservare come, pur nella vincolatività dei principi generali dell'ordinamento europeo, il margine di azione dello Stato sia differente a seconda del superamento o meno del valore soglia stabilito dalle Direttive. Così, storicamente, per i lavori sottosoglia L. 11 febbraio 1994 n. 109, meglio conosciuta come legge Merloni, legittimava il ricorso alla trattativa privata nell'ipotesi di eventi imprevedibili di natura calamitosa che determinassero motivi di "imperiosa urgenza ... incompatibili" con le altre procedure di aggiudicazione (art. 24). Maglie un po' più larghe erano state successivamente inserite nel D.P.R. 554/99, contenente il Regolamento di attuazione della legge, in forza del quale "in circostanze di somma urgenza che non consentono alcun indugio" era legittimo procedere all'affidamento diretto di lavori entro il limite di 200.000 Euro "o comunque di quanto

indispensabile per rimuovere lo stato di pregiudizio alla incolumità pubblica” (art. 147).

Al di sopra delle soglie comunitarie, la libertà di azione era invece più ristretta a causa dell'applicazione della Direttiva 93/37 CEE che, come esaminato, implicava la soggezione ad un minimo livello di evidenza pubblica nell'attività contrattuale dell'amministrazione aggiudicatrice e, in secondo luogo richiedeva che l'emergenza non fosse imputabile all'amministrazione stessa.

Simile quadro, peraltro, era reso ancor più complesso dall'approvazione della L. 225/1992 sulla protezione civile, la quale, come accennato *supra*, originariamente non prevedeva il rispetto dei vincoli europei come limite generale all'esercizio di poteri *extra ordinem*³¹.

Gli interventi normativi approvati negli anni successivi e l'atteggiamento adottato dall'esecutivo per gestire gli eventi calamitosi degli anni seguenti, confermavano i dubbi sull'effettiva aderenza del sistema italiano alle prescrizioni europee. Invero, da un lato l'intervento del 2001 con cui il settore dei grandi eventi era stato attratto nell'orbita del sistema di protezione civile e dei poteri derogatori ad esso connessi e, dall'altro, la prassi materiale adottata dal Governo in tema di gestione delle crisi attraverso i poteri derogatori propri del sistema di protezione civile aveva determinato la sostanziale elusione delle norme europee in tema di affidamenti pubblici.

Negli anni, ciò ha portato la Commissione europea ad attivare nei confronti del nostro Paese alcune procedure d'infrazione.

Così, nell'intento di superare le contestazioni mosse a livello europeo, con direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 ottobre 2004, l'esecutivo ha voluto dettare alcuni indirizzi in materia di protezione civile con particolare riguardo proprio all'attività contrattuale relativa ad appalti di rilievo comunitario³². In questo documento, si stabilisce in via generale l'obbligo, per i diversi attori del sistema di protezione civile coinvolti nella gestione delle emergenze, di garantire il pieno rispetto delle direttive europee in materia di

31 Sullo specifico rapporto tra disciplina delle procedure di affidamento dei contratti pubblici e normativa in tema di protezione civile, tra gli altri, v. A. Cardone, *La prassi delle ordinanze di protezione civile in tema di deroghe nel corso della XVI legislatura. la dimensione qualitativa del fenomeno ed alcuni spunti per limitarlo*, in OsservatorioSullefonti.it, 2011, f. 1, pp. 9 s.; V. Salamone, *Le ordinanze di protezione civile ed il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario con riguardo alle procedure di affidamento dei contratti pubblici*, in *Foro amm. CdS*, 2008, f. 3, pp. 937 ss..

32 *Ibidem*.

appalti pubblici. Secondo quanto disposto dall'art. 4 della direttiva, solo in ipotesi di "assoluta eccezionalità dell'emergenza, da valutarsi in relazione al grave rischio di compromissione dell'integrità della vita umana, il Capo del Dipartimento della protezione civile può essere motivatamente autorizzato a procedere ad affidamenti diretti in materia di appalti pubblici di lavori, di servizi e di forniture di rilievo comunitario ..., sempreché non sia possibile provvedere altrimenti, in termini di rigorosa proporzionalità, e soltanto per periodi di tempo prestabiliti, limitati alla adozione dei primi indispensabili interventi".

In linea con tale impostazione, i successivi interventi di riforma della disciplina in tema di contratti pubblici, hanno sostanzialmente confermato il vincolo del rispetto delle prescrizioni europee. Così, l'art. 57 del D. Lgs. 12 aprile 2006 n. 163, di disciplina dei contratti pubblici, aveva ripreso quasi testualmente il dettato dell'art. 31 Direttiva 2004/18/CE. Nel successivo D.P.R. 207/2010, contenente il regolamento di attuazione del Codice, era stata poi riproposta la già menzionata (art. 147 D.P.R. 554/1999) disciplina della procedura di "somma urgenza" per le acquisizioni di beni servizi e lavori in economia (art. 176).

Nonostante le limitazioni derivanti dagli interventi normativi nazionali ed europei ed i vincoli autoimposti con atti di indirizzo interni, tuttavia, in occasione di eventi calamitosi o di emergenze nazionali di diversa natura, l'esecutivo ha continuato a seguire la prassi precedente, autorizzando sia con decreti legge che con le ordinanze di protezione civile la deroga di parte sostanziale della disciplina in tema di contratti pubblici.

Gli effetti distorti, posti in luce dalle cronache giudiziarie degli ultimi anni, prodotti dal ricorso agli strumenti di protezione civile hanno indotto il legislatore a cercare di porre vincoli più chiari all'azione amministrativa in contesti di emergenza. Così, in occasione sia della riforma del Codice degli appalti sia dell'approvazione del nuovo Codice di protezione civile, il legislatore è intervenuto espressamente in tema di rispetto delle prescrizioni europee.

In tema di contratti pubblici, il D. Lgs. 18 aprile 2016 n. 50 ha per un verso mantenuto il riferimento ai limiti di ammissibilità per le procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando così come confermati nell'art. 32, par. 2,

lett c) Direttiva 2014/24/CE sugli appalti pubblici. Per altro verso, ha elevato a rango di fonte primaria la disciplina, precedentemente contenuta nel D.P.R. 207/2010, sulle procedure per casi di somma urgenza. Il dettato dell'art. 163 del Codice, infatti, riprende l'art. 176 del Regolamento di attuazione, legittimando il ricorso all'affidamento diretto "in circostanze di somma urgenza che non consentono alcun indugio"³³.

Ai fini della presente analisi, la scelta del legislatore di regolamentare con fonte primaria tale procedura assume ancor più rilievo se si prendono in considerazione alcune innovazioni introdotte. La disposizione in esame, infatti, ricomprende in modo esplicito tra le circostanze di somma urgenza anche "gli eventi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 24 febbraio 1992, n. 225 ... ovvero la ragionevole previsione ... dell'imminente verificarsi di detti eventi, che richiede l'adozione di misure indilazionabili". In tali ipotesi, prevede la norma, la somma urgenza è *de jure* ritenuta persistente entro i limiti temporali stabiliti nell'ordinanza contenente la dichiarazione stato di emergenza: entro i medesimi limiti "le amministrazioni aggiudicatrici possono procedere all'affidamento di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture" con le procedure per i casi di somma urgenza (comma 6).

Sempre nello stesso articolo si afferma che la natura eccezionale delle circostanze deducibili nelle ordinanze del sistema di protezione civile legittima il ricorso a simili procedure anche al di sopra dei limiti di spesa generalmente imposti. È proprio in questo, tuttavia, che si colloca la seconda novità di maggior rilievo rispetto al passato. Il legislatore, infatti, ha espressamente disposto che "l'affidamento diretto" per i motivi di somma urgenza "non è comunque ammesso per appalti di valore pari o superiore alla soglia europea" (comma 8).

Ad una prima analisi, sembra quindi che il legislatore abbia voluto superare i profili critici del passato, non solo creando un raccordo espresso tra la normativa in tema di contratti pubblici e i vincoli operativi della protezione civile per i casi di calamità naturali, ma anche codificando in modo esplicito il limite dato dalla sfera di applicazione del diritto europeo degli appalti.

³³ Per un'analisi del quadro normativo attuale, v. V.A. Bonanno, *Nuovo codice appalti: gli affidamenti di lavori in circostanze di somma urgenza. Presupposti, procedure, competenze e modalità di copertura finanziaria*, in *La Gazzetta degli Enti Locali*, 23/2/2017; M. Corradino – S. Sticchi Damiani (cur.), *I nuovi appalti pubblici*, Giuffrè, Milano, 2017, pp. 635 ss.; Trivelloni S., *La gestione dell'emergenza alla luce del nuovo Codice dei Contratti pubblici*, in *Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, vol. XV, 2017, pp. 229 ss..

Ad un'analisi sommaria, il quadro normativo vigente brevemente ricostruito delinea un bilanciamento equilibrato tra interessi della collettività tra loro potenzialmente confliggenti. Se, da un lato, appare di estrema importanza dotare il Paese di un sistema capace di intervenire prontamente in caso di eventi calamitosi e gestire in modo efficiente ed efficace le situazioni di emergenza, dall'altro, imprescindibile appare la necessità che tutti gli attori pubblici operino secondo i principi di trasparenza ed imparzialità. Al riguardo, nell'ambito dell'attività contrattuale dell'amministrazione pubblica, il punto di riferimento è rappresentato dalle prescrizioni elaborate a livello europeo. In tal senso, l'inserimento del rispetto dei vincoli europei tanto nella nuova disciplina del potere di ordinanza in capo di protezione civile, quanto nella delimitazione della sfera d'azione delle procedure contrattuali 'straordinarie', rappresenta un segno tangibile del cambio di impostazione rispetto al passato.

Un esame più attento, peraltro, suggerisce maggior cautela. Per un verso, infatti, il ricorso alle procedure di affidamento in caso di somma urgenza è stato recentemente oggetto di revisione. Il D. Lgs. 19 aprile 2017 n. 56, infatti, ha espressamente previsto che l'ipotesi di somma urgenza si configuri non solo nell'ipotesi di calamità naturali per cui si possa arrivare alla dichiarazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale, ma anche nei casi di emergenze di dimensione territorialmente limitata che debbano essere fronteggiate con poteri straordinari o, finanche, ipotesi di eventi fronteggiabili "in via ordinaria" da singoli enti o amministrazioni competenti³⁴. Tale scelta è stata oggetto di espressa censura da parte del Consiglio di Stato, il quale nel suo parere sul provvedimento normativo ha denunciato come tale dilatazione tenda "da un alto a rendere possibile l'utilizzo di procedure straordinarie anche per ovviare a situazioni o disagi di portata limitata che attualmente sono fronteggiati con mezzi ordinari, e dall'altro lato a disancorare il presupposto dell'urgenza dall'emissione di un'ordinanza della protezione civile"³⁵.

34 Sul punto, v. P. Patrito, *Le novità in tema di procedure di somma urgenza e di protezione civile*, in F. Cardarelli – M. Lipari – M.A. Sandulli (cur.), *Il correttivo al codice dei contratti pubblici. Guida alle modifiche introdotte dal d.lgs. 19 aprile 2017 n. 56*, Giuffrè, Milano, 2017, pp. 397 ss.; S. Trivelloni, *La gestione dell'emergenza alla luce del nuovo Codice dei Contratti pubblici*, cit., pp. 237 s.; M. Corradino – S. Sticchi Damiani (cur.), *I nuovi appalti pubblici*, cit., p. 637.

35 C. St., parere n. 782 del 30.3.2017.

Sotto diverso profilo, sempre il Consiglio di Stato ha espresso un giudizio negativo sul testo del Codice di protezione civile, poi approvato dal Governo, ritenendo che non abbia dato adeguata attuazione alle direttive contenute nella legge delega, la quale poneva dei vincoli specifici in tema di procedure di affidamento di contratti. Secondo i giudici, infatti, il Codice avrebbe dovuto “individuare le procedure per l’acquisizione di forniture e servizi e l’esecuzione di lavori, quando la concreta situazione ordinaria rende possibile l’avvio di procedure rispettose dei principi comunitari e del codice degli appalti ... in altri termini, le procedure *extra ordinem* devono essere *l’extrema ratio* da utilizzare solo per fronteggiare gli eventi contingibili e urgenti mentre deve essere disciplinato, attraverso il coordinamento con il Codice degli Appalti, l’approvvigionamento di beni e servizi programmabili”³⁶.

A tali osservazioni si affianca l’ulteriore constatazione della sostanziale discrezionalità con cui continuano ad essere individuate le linee di indirizzo per l’espletamento delle procedure di affidamento per contratti legati alla gestione delle emergenze. Se, invero, nei casi di eventi di portata territorialmente circoscritta le ordinanze del Capo del Dipartimento della Protezione Civile rinviano semplicemente alle prescrizioni contenute negli artt. 63 e 163 del Codice degli Appalti, per fronteggiare calamità di portata più ampia non è raro riscontrare l’autorizzazione alla deroga di parte sostanziale del D. Lgs. 50/2016; e ciò anche in relazione ad aspetti disciplinati a livello europeo³⁷.

Conclusivamente, sembra quindi che i più recenti interventi normativi adottati in materia di contrattazione pubblica e di protezione civile, pur muovendo nella direzione di un adeguamento del Paese ai vincoli europei, non siano di per sé in grado di garantire il pieno rispetto dei principi di trasparenza e concorrenza codificati a livello sovranazionale. La pressione politica esercitata in occasione di emergenze generate da calamità o eventi naturali è infatti tale da portare a ritenere non adeguate le procedure straordinarie e, più in generale, i margini di flessibilità previsti dall’ordinamento europeo. Tale quadro, tuttavia, desta inevitabilmente timori e riflessioni critiche; e ciò, non solo per i rischi di procedure di infrazione

36 C. St., parere n. 2647 del 19.12.2017

37 S. Spuntarelli, *Normatività ed efficienza del sistema delle ordinanze*, cit. p. 16.

avviate dalle istituzioni europee, ma anche, e soprattutto, per il rischio che simile prassi derogatoria dei principi di evidenza pubblica nelle procedure di affidamento di contratti alimenti, come accaduto in passato, fenomeni di corruzione e *mala gestio* della cosa pubblica³⁸.

6. Segue: il caso degli aiuti di Stato.

Le osservazioni svolte in merito al quadro italiano in campo di procedure di affidamento pubblico in caso di eventi emergenziali possono trovare sostanziale riproposizione anche in relazione al settore degli aiuti di Stato disposti in conseguenza di calamità naturali.

Storicamente, l'ordinamento italiano non ha mai recepito in provvedimenti specifici gli indirizzi delineati a livello europeo sul tema. Di conseguenza, il Governo ha potuto profittare di un margine d'azione molto ampio. I richiami e le procedure di infrazione ripetutamente avviati dalla Commissione, hanno tuttavia indotto il Parlamento a correre ai ripari.

Così, con l'ultima riforma della cd. legge comunitaria, attuata con la L. 24 dicembre 2012 n. 234, sono state inserite previsioni espresse in tema di aiuti pubblici per calamità naturali. Richiamando espressamente l'art. 107, par. 2, lett. b) del TFUE, l'art 47 del provvedimento in questione codifica i vincoli e le prescrizioni delineate dalla prassi della Commissione e dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, anticipando le misure successivamente inserite nel Regolamento UE 651/2014, *supra* analizzato³⁹.

Secondo la disposizione in oggetto, aiuti pubblici possono essere concessi a soggetti che esercitano un'attività economica, nei limiti del cento per cento del danno subito, comprese le somme versate a titolo di tributi, contributi previdenziali e premi assicurativi dovuti nel periodo di vigenza dello stato di emergenza.

Prevedendo che gli aiuti possano essere concessi esclusivamente a soggetti che esercitino la propria attività economica nell'area geografica per la quale

³⁸ *Ivi*, p. 34. In senso analogo, anche F. Manganaro, *La corruzione in Italia*, in *Foro amm.*, 2014, f. 6, p. 1861; G. De Maio, *L'amministrazione straordinaria tra stato di emergenza e calamità naturali*, cit. pp. 494 s..

³⁹ In merito, v. O. Lombardi, *Aiuti fiscali per calamità naturali: condizioni e limiti alla luce dei recenti orientamenti europei*, in M. Basilavecchia – L. del Federico – A. Pace – C. Verrigni (cur.), *Interventi finanziari e tributari per le aree colpite da calamità*, cit., pp. 135 ss..

sia “stato dichiarato lo stato di emergenza”, la norma pone implicitamente come requisito per l’intervento pubblico il preventivo riconoscimento della natura emergenziale dell’evento.

Ancora, l’articolo in esame comprende nei limiti dell’aiuto erogabile tanto il danno emergente quanto il lucro cessante, ma richiede che sia data prova del nesso di causalità diretta tra l’evento calamitoso ed il pregiudizio lamentato.

Da ultimo, si precisa che ancorché interventi possano essere disposti da differenti livelli di governo, l’aiuto complessivamente disposto non possa superare l’ammontare del danno subito; e ciò al netto anche di eventuali risarcimenti ottenuti da altre fonti, quali coperture assicurative precedentemente sottoscritte, con la sola ammissione dell’eventuale risarcibilità anche del premio pagato per l’anno in cui si sia verificata la calamità.

La legge prevedeva, infine, l’adozione di un decreto del Presidente della Repubblica, adottato di concerto con la Commissione, che permettesse di ovviare all’obbligo di preventiva autorizzazione da parte della stessa per la concessione degli aiuti. Tale disposizione, tuttavia, risulta essere ora superata dall’entrata in vigore del Regolamento europeo 651/2014.

Ora, nella realtà, all’intervento normativo brevemente riportato, perfettamente aderente ai parametri posti a livello europeo, si affianca una prassi delle istituzioni nazionali non sempre in linea con la posizione più volte espressa dalla Commissione e dalla Corte di Giustizia.

Al riguardo, si può riportare esemplificativamente il caso del sisma in Abruzzo del 2009⁴⁰. Con una serie di provvedimenti e atti normativi, analogamente a quanto operato per precedenti eventi calamitosi, il governo italiano ha sostanzialmente disposto la riduzione del 60% di tributi e contributi spettanti alle imprese aventi sede legale o operativa nei comuni colpiti dal terremoto, prevedendo altresì la sospensione ed il differimento del versamento delle somme dovute fino a gennaio 2012; e ciò, senza procedere ad alcuna notifica nei confronti della Commissione. Avverso le richieste di informazioni provenienti da Bruxelles, le autorità italiane hanno tentato di dimostrare che gli aiuti fossero legittimi. All’esito dell’istruttoria, tuttavia, nel

⁴⁰ In merito, v. S. Villani, *Riflessioni sul regime dell’Unione europea in materia di aiuti di Stato in caso di calamità*, cit., pp. 596 ss.; C. Buccico, *Compatibilità europea degli interventi a sostegno delle aree colpite da calamità naturali*, cit., pp. 192 ss.

2015 la Commissione si è espressa nel senso dell'incompatibilità dei provvedimenti assunti dall'Italia con le prescrizioni europee⁴¹. Gli aiuti disposti dal governo nazionale, infatti, non disponevano alcuna definizione dei danni materiali risarcibili né contenevano indicazioni in merito alla delineazione di un nesso causale tra l'evento calamitoso ed i danni subiti.

In tale quadro, risultava impossibile accertare che gli aiuti avrebbero interessato solo imprese realmente colpite dal sisma; in realtà, le misure di sostegno si applicavano a tutte le attività che avessero sede legale o operativa nelle aree disastrose, indipendentemente dal pregiudizio eventualmente subito. Così, il rimborso poteva anche essere superiore all'ammontare del danno patito.

Di conseguenza, la Commissione ha ordinato al governo italiano di provvedere al recupero degli aiuti concessi e non dovuti.

Anche in questo caso, quindi, il giudizio complessivo non può che rimanere sospeso tra l'apprezzabile sforzo di allineare l'ordinamento interno agli indirizzi europei e la non sempre coerente applicazione delle prescrizioni adottate nel tentativo di rispondere alle pressioni provenienti dalle comunità colpite dalle collettività. Al riguardo, peraltro, è stato osservato come talvolta il governo italiano sia incorso in procedure di infrazione delle norme europee per non aver correttamente individuato le basi giuridiche mediante le quali legittimare le proprie decisioni politiche⁴². In particolare, molti dei limiti imposti dalla normativa sul divieto di aiuti di Stato potrebbero essere superati se gli interventi deliberati non venissero inquadrati sotto la lente degli aiuti connessi a calamità naturali ma come provvedimenti atti ad "agevolare lo sviluppo di talune attività o talune regioni economiche" (art. 107, par. 3, lett. c) TFUE). Gli eventi calamitosi, infatti, determinano molte volte un impoverimento delle aree colpite che va oltre l'entità dei danni materiali o del lucro cessante subito dalle imprese. In questi casi, quindi, il limite del rimborso del cento per cento del pregiudizio materiale patito potrebbe non essere sufficiente a risollevare economicamente zone così depresse. Simile obiettivo potrebbe, però, essere raggiunto non forzando le disposizioni in

41 Decisione (UE) 2016/195 del 14 agosto 2015.

42 Cfr. *supra* nt 30

materia di calamità naturali, ma legittimamente sfruttando altre clausole di flessibilità previste dal sistema.

7. Emergenza e ambiente in un ordinamento multilivello: possono i poteri 'straordinari' essere strutturati in modo 'ordinario'?

Il presente lavoro ha preso spunto dalla constatazione del sempre maggiore impatto che emergenze naturali hanno sulla vita delle collettività politiche. In tale contesto, i quesiti di fondo hanno riguardato la possibilità di inquadrare in modo più preciso il concetto di emergenza ambientale e, in secondo luogo, la configurabilità di vincoli derivanti dal processo di integrazione europea.

L'analisi svolta ha dimostrato come, ad oggi, non sia ancora possibile individuare una definizione organica del concetto di emergenza ambientale. Tanto dalla legislazione nazionale, quanto dall'ordinamento europeo, non è possibile desumere indicazioni univoche. Si può forse convenire sul fatto che si debba trattare di un evento imprevisto che possa arrecare gravi danni a beni, persone e ambiente. Il quadro normativo, però, non permette di pronunciarsi in modo chiaro sul rapporto tra tali eventi ed il fattore antropico. In altri termini, non si può in modo escludere dal novero delle emergenze fenomeni originati in forza di un contributo causale rilevante da parte dell'uomo. Di conseguenza, non può che essere incerto anche il giudizio sul tema della prevedibilità degli eventi. Ancora, il tentativo di elencazione operato dalla Commissione europea nel Regolamento 651/2014 sugli aiuti di Stato, seppur utile ai fini dell'applicazione di procedure di intervento più veloci e semplificate, non appare idoneo ad escludere dalla categoria di emergenza ambientale eventi ivi non ricompresi.

A ben vedere, però, una simile situazione di fluidità appare inevitabilmente legata alla necessità di preservare un minimo di elasticità del sistema che consenta alle sue istituzioni di poter intervenire per rispondere adeguatamente alle mutevoli necessità della collettività.

I dubbi, che inevitabilmente sorgono da tale affermazione, sul margine di sostanziale arbitrarietà che in questo modo può essere attribuito ai pubblici

poteri, possono tuttavia trovare una, seppur parziale, risposta nei vincoli e garanzie procedurali che il sistema stesso prevede.

Analizzando il quadro costituzionale interno sul concetto di emergenza, si è osservato come la Carta non si pronunci in modo espresso sul concetto, ma abbia declinato il tema in alcuni ambiti specifici. In generale, all'assenza di una definizione contenutistica ha fatto da contraltare la previsione di rigorose garanzie. Invero, laddove ha previsto l'attribuzione all'esecutivo del potere di agire in forza di motivi di necessità e urgenza, il Costituente ha sempre posto come garanzia finale l'intervento del Parlamento, ritenuto unico vero detentore della sovranità del popolo. È il Parlamento, quindi, garanzia ultima che l'azione motivata da esigenze straordinarie muova nel rispetto sostanziale dei principi e valori costituzionali. In questo modo, la legge fondamentale mira a governare l'imprevedibile, rendendo 'ordinario' lo straordinario.

Analoghe considerazioni possono essere svolte in relazione alla disciplina delle emergenze ambientali in virtù dell'interazione tra l'ordinamento italiano e quello europeo. L'analisi svolta ha rilevato come il governo nazionale abbia nel tempo cercato di ampliare il margine di discrezionalità connesso all'attivazione dei poteri straordinari conseguenti a eventi emergenziali. A fronte di questa interpretazione estensiva del dato normativo interno, tuttavia, le istituzioni europee sono costantemente intervenute per garantire, anche *ex post*, il rispetto sostanziale dei vincoli previsti dai trattati. La posizione degli organi europei ha quindi gradualmente portato il legislatore nazionale a modificare la disciplina interna, inserendo previsioni che garantiscano procedure 'ordinate' anche nella gestione degli eventi eccezionali. Ancorché alcune abitudini proprie di una prassi inveterata non siano ancora del tutto superate, bisogna rilevare come l'intervento dell'Unione europea, per quanto in alcuni aspetti discutibile e perfettibile, abbia delimitato in modo più chiaro i margini di azione dei governi nazionali anche in fattispecie caratterizzate da necessità e urgenza, contribuendo così, almeno per i campi di sua competenza, a rendere un po' più 'ordinario' lo straordinario⁴³.

43 In senso analogo, v. A. Fioritto, *Una nuova emergenza: l'alluvione delle ordinanze di protezione civile*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2011, f. 1, p. 4