Difesa civile

La riforma dell'organizzazione nazionale per la ''gestione di crisi''

DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 5 MAGGIO 2010

Organizzazione nazionale per la gestione di crisi
(G.U. 17 giugno 2010, n. 139)

Omissis.

Il commento
di Matteo Gnes

Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 5 maggio 2010, in materia di ''Organizzazione nazionale per la gestione di crisi'', rappresenta un importante strumento normativo, volto a dare un quadro normativo più sistematico alla gestione delle crisi ed alla materia della difesa civile, finora disciplinata da provvedimenti e ''manuali'' coperti da segreto, contribuendo così alla definizione dei complessi rapporti tra difesa civile e protezione civile, e, più in generale, tra i diversi organismi responsabili della gestione delle situazioni di crisi che possono mettere a rischio gli interessi nazionali. Tuttavia, sarebbe stata opportuna una più ampia ed organica riforma legislativa del sistema, volta a meglio definire e ripartire le competenze ed i poteri dei diversi organi nazionali competenti in materia di difesa civile.

L'aggiornamento delle procedure nazionali di gestione delle crisi

La materia della difesa civile - che, in prima approssimazione, può essere definita come «il complesso delle attività da compiere per prevenire e fronteggiare tutte le emergenze di ordine generale potenzialmente connesse a qualunque evento in grado di compromettere [...] continuità dell'azione di Governo, telecomunicazioni e sistema di allarme, salvaguardia dell'apparato economico e logistico, protezione civile, salvaguardia della sanità pubblica, informazione pubblica, addestramento alla protezione e salvaguardia dei beni artistici e culturali» (1) - è stata oggetto di scarsa attenzione da parte sia del legislatore, sia della scienza giuridica.

Da un lato, fino agli eventi terroristici dell'11 settembre 2001, il tema della difesa civile era considerato "politicamente scorretto", ignorato dall'opinione pubblica e trattato esclusivamente nelle ristrettissime cerchie degli specialisti della materia (2); dall'altro lato, la materia (che, assieme alla difesa militare, costituisce la c.d. "difesa nazionale") è in buona parte disciplinata da norme e "manuali", nazionali ed internazionali (in particolare, della Nato), di carattere militare o, comunque, classificati come "riservati" o "riservatissimi".

La difesa civile, e, più in generale il problema della gestione delle crisi, è stata oggetto di pochi studi, essenzialmente di carattere tecnico e pratico (3), se

Note:

(1) Cfr. S. Ordine, *La difesa civile in Italia*, Roma, *Quaderni pubblicati dall'Istituto Alti Studi per la Difesa - Iasd*, n. 53/8, 2 e 5, che riprende la definizione (e l'elencazione dei sei settori) indicata nel documento del Centro militare per la difesa civile, *La cooperazione civile-militare: DC-2*, Roma, Stato Maggiore della difesa, 1984 (seconda edizione; la prima è del 1983).

(2) Cfr. G. Prinzi, *Se la ''difesa civile'' non è* politically correct, in *L'opinione*, 13 luglio 2002, 2.

(3) Tra i quali si possono segnalare: F. Toseroni, *Protezione e difesa civile: storia, organizzazione, pianificazione ed analisi delle*
(segue)

non per quanto riguarda una sua specifica componente, ossia la protezione civile, o l'utilizzo dei poteri di urgenza per la gestione delle emergenze (4).
Invero, per la crescente rilevanza, anche sotto il profilo delle risorse economiche impiegate per lo svolgimento di tale funzione, occorre lo sviluppo di una riflessione, anche sotto il profilo giuridico, che porti ad una più compiuta disciplina della materia.
Quindi, pur con i limiti che saranno discussi in seguito, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 5 maggio 2010, in materia di "Organizzazione nazionale per la gestione di crisi", rappresenta un importante strumento, volto da un lato a dare un quadro normativo più sistematico ad una materia disciplinata da "manuali" coperti da segreto o da pubblicazioni di carattere non normativo; dall'altro, a contribuire alla definizione dei complessi rapporti tra difesa civile e protezione civile, e, più in generale, tra i diversi organismi responsabili della gestione delle situazioni di crisi che possono mettere a rischio gli interessi nazionali (5).
Per comprendere la rilevanza del provvedimento in commento, occorre prima illustrare brevemente lo sviluppo differenziato del sistema di protezione civile rispetto a quello di difesa civile; poi, le principali tappe dello sviluppo del sistema italiano di difesa civile. Verranno quindi esaminate le novità portate dal decreto del 5 maggio 2010, per quanto riguarda sia le funzioni e le competenze, sia l'assetto organizzativo. Infine, verranno indicati alcuni aspetti problematici della nuova disciplina.

Lo sviluppo differenziato della protezione civile e della difesa civile in Italia

L'organizzazione di un sistema di difesa e protezione civile nell'ordinamento italiano è vicenda relativamente recente, sia per quanto riguarda l'emanazione di una specifica disciplina, sia per quanto riguarda la trattazione scientifica e sistematica della materia.
Pur se istituti e strumenti atti a garantire la difesa civile esistono sin dall'antichità (come i *vigiles* romani, corpo istituito nel 6 d.C. da Augusto sia per assicurare la vigilanza notturna delle strade, sia per proteggere la città dagli incendi), solo nel 1970 è stata emanata la prima normativa "moderna" di protezione civile (6), fino ad arrivare, nel 1992, alla travagliata approvazione della legge istitutiva del servizio nazionale della protezione civile (7). Quest'ultima legge rappresenta il fulcro del vigente sistema di protezione civile, che, a seguito di numerose modifiche normative (8), trova il suo vertice politico e decisionale nel Presidente del Consiglio dei Ministri (o, eventualmente, nel Ministro dell'interno delegato dal Presidente del Consiglio dei Ministri), che si avvale del Dipartimento della Protezione civile, istituito dell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri (9).
In Italia, quindi, la protezione civile non è una funzione affidata ad un unico ministero, come avviene nella gran parte degli altri paesi (ove è generalmente affidata al Ministero dell'interno), ma coinvolge, sulla base del principio di sussidiarietà, tutta l'organizzazione nazionale, con la pianificazione e l'intervento delle strutture a livello comunale, provinciale o nazionale, a seconda della gravità dell'emergenza. Inoltre, la legge prevede l'intervento di un notevole numero di organi: sono considerate strutture operative nazionali del Servizio nazionale della protezione civile il Corpo nazionale dei vigili del fuoco («quale componente fondamentale della protezione civile»), le forze armate, le forze di polizia, il Corpo forestale dello Stato, i Servizi tecnici nazionali, determinati gruppi nazionali di ricerca scientifica, la Croce rossa italiana, le strutture del Servizio sanitario nazionale, le organizzazioni di volontariato ed il Corpo nazionale soccorso alpino (10).
Quindi, con l'affermazione, quale obiettivo di governo, dell'esigenza di disporre di un adeguato siste-

Note:
(segue nota 3)

minacce future, Roma, 2009; F. Santoianni, *Protezione civile disaster management*, Firenze, 2007.

(4) Tra gli studi più recenti, si v. A. Fioritto, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, 2008; M. Gnes, *I limiti del potere d'urgenza*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2005, 641 ss.

(5) Secondo la definizione indicata all'art. 2, c. 1 del decreto.

(6) Legge 8 dicembre 1970, n. 996, *Norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità - Protezione civile*.

(7) Legge 24 febbraio 1992, n. 225, *Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile*. Sulle vicende relative all'approvazione della legge si v. *La protezione civile*, a cura di F.S. Severi, Roma, Cnr, 1995.

(8) Tra cui, in particolare, il decreto legge 7 settembre 2001, n. 343, *Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile*, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401.

(9) Si v. C. Meoli, *La protezione civile*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, Milano, 2003, II, 2145 ss.; V. Pepe, *Il diritto alla protezione civile*, Milano, 1996, 7 ss.; D. Resta, *Normazione d'urgenza: i poteri del commissario straordinario per il terremoto*, Padova, 1983; *Il servizio nazionale di protezione civile*, a cura di M. Malo e F.S. Severi, Torino, 1995; F.S. Severi, *Le ordinanze della legge n. 225/92 sulla protezione civile*, Milano, 1996, 10 ss.

(10) Art. 11 l. n. 225/1192.

ma di gestione del territorio, la funzione di protezione civile ha acquisito una sua autonomia, sia sotto il profilo organizzativo, sia sotto quello della separazione da altri funzioni alle quali era stata in passato attribuita (come quelle relative alla sicurezza pubblica ed alla tutela dell'ambiente) (11).
Ad un così sviluppato sistema di protezione civile non ha fatto riscontro un altrettanto avanzato sistema di difesa civile. Già con la legge del 1970 era diventato evidente il differente percorso normativo che la protezione civile stava svolgendo, rispetto sia ad altre materie, come la tutela della pubblica incolumità, sia rispetto alla più ampia materia della difesa civile. Infatti, i caratteri distintivi della funzione vengono identificati nella natura dell'evento dannoso (calamità naturale o catastrofe dovuta a fatto dell'uomo) e nella gravità o estensione della situazione di emergenza (12).
Per effetto dello sviluppo normativo (ed organizzativo) della protezione civile, accanto alla nozione tradizionale di difesa civile, di cui la protezione civile dovrebbe essere parte, viene a svilupparsi una nozione più ristretta di difesa civile, limitata al «complesso delle misure da predisporre e delle attività da compiere per prevenire e fronteggiare le emergenze funzionali dello Stato quando queste sono connesse a fatti umani intenzionali dipendenti da crisi nazionali, crisi internazionali, eventi terroristici o eventi bellici, con esclusione quindi delle emergenze di tipo naturale e di quelle derivanti da incidenti industriali accidentali o quantomeno non causati da attività umane a connotazione politico-militare» (13).

Difesa civile e gestione delle crisi nell'ordinamento italiano

La difesa civile italiana è disciplinata da pochi atti normativi e da alcuni documenti, in gran parte coperti dal segreto di Stato. Il primo importante documento (coperto dalla qualifica di "riservatissimo") è il *Manuale nazionale per la gestione delle crisi* del 1994 (14).
Tale documento, assieme al *Manuale del Sistema precauzionale nazionale* del 1996 (anch'esso "riservatissimo") (15), contiene i lineamenti essenziali relativi alle funzioni, alla struttura organizzativa ed alle misure per la gestione delle crisi.
Quanto alle funzioni, nel *Manuale* del 1994 viene incidentalmente definita la difesa civile quale mezzo di salvaguardia e potenziamento delle capacità di sopravvivenza economiche, produttive e logistiche della Nazione, di sviluppo della cooperazione civile-militare, nonché volto ad assicurare il sostegno alle forze armate per consentire alla Nazione di sostenere un eventuale sforzo bellico. Quindi, facendo applicazione della nozione più ristretta di difesa civile, questa viene considerata «solo quella parte di attività riservata alle amministrazioni ed enti civili che, nell'ambito della cooperazione civile militare, costituisce un'integrazione della difesa militare, che è di esclusiva competenza delle forze armate, per concorrere alla realizzazione della difesa nazionale» (16).
Gli organi nazionali individuati dal *Manuale* sono articolati su tre livelli. Vi sono, innanzitutto, gli organi decisionali, cui compete la valutazione delle situazioni di emergenza e delle azioni e misure da adottare per fronteggiare la crisi: il Consiglio dei ministri, il Presidente dello stesso ed il "Comitato Poli-

Note:

(11) Cfr. C. Meoli, *La protezione civile*, cit., 2145, e L. Giampaolino, *Il servizio nazionale di protezione civile*, Milano, 1993, 30; nonché, per l'opinione per cui la protezione civile corrisponde ad un insieme di funzioni in varie materie, M. Di Raimondo, *Protezione civile*, in *Enc. dir.*, XXXVII (1988), 509.

(12) Art. 1 della l. n. 996/1970, per cui «ai fini della presente legge s'intende per calamità naturale o catastrofe l'insorgere di situazioni che comportino grave danno o pericolo di grave danno alla incolumità delle persone e ai beni e che per la loro natura o estensione debbano essere fronteggiate con interventi tecnici straordinari». Cfr. poi l'art. 2 della l. n. 225/1992, che fa riferimento a «eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo» che possono essere fronteggiati in via ordinaria dalle amministrazioni locali ed alle «calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari».

(13) S. Ordine, *La difesa civile in Italia*, cit., 2. Cfr. anche C. Meoli, *La protezione civile*, cit., 2146, per cui la difesa civile «è quel sistema di organizzazione generale della difesa non militare del territorio nazionale rispetto alle minacce non riconducibili alle calamità naturali»; C. Jean, *Il Ministero della difesa*, Roma, 1991, 31, per cui la difesa civile è quel complesso di misure che consentono alla collettività di assorbire «con minori danni possibili, gli effetti di attacchi diretti e di provvedere ai rifornimenti indispensabili per le popolazioni e per il sostegno dello sforzo militare»; nonché C. D'Orta, *Funzioni dell'amministrazione della difesa*, in *La Dirigenza militare*, a cura di S. Cassese e C. D'Orta, Roma, Centro militare di studi strategici, 1991, 29 e A. Baldanza, *La difesa*, in *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, cit., I, 309.

(14) *Manuale nazionale per la gestione delle crisi*, ed. marzo 1994 - PCM Direttiva nazionale (94) 1, approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 24 marzo 1994, che sostituisce i precedenti manuali (emanati sin dal 1980 dalla Presidenza del Consiglio dei ministri), ed è stato più volte modificato ed infine abrogato (tranne che per alcune procedure destinate a rimanere in vigore fino all'approvazione di quelle nuove) dal decreto del 5 maggio 2010.

(15) *Manuale del Sistema precauzionale nazionale* (edizione 1996), approvato dal Ministro della difesa il 21 gennaio 1998, che sostituisce il *Sistema di Allarme del Ministero della Difesa (Aldif)*, del 1980, basato sui principi del Sistema di Allarme Nato.

(16) S. Ordine, *La difesa civile in Italia*, cit., 3.

tico-Strategico", costituito nell'ambito del Consiglio dei ministri e composto dal Presidente del Consiglio dei ministri, che lo presiede, e dai Ministri degli affari esteri, dell'interno e della difesa.
In secondo luogo, gli organi di coordinamento, che hanno il compito di coordinare le attività svolte dalle amministrazioni interessate, sono il "Nucleo politico militare" e l'"organo di vertice" della difesa civile. Il Nucleo politico militare è composto da rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei ministri, dei Ministeri degli affari esteri, dell'interno e della difesa, nonché dello Stato Maggiore della difesa e dei servizi segreti militari e civili (all'epoca, Sismi e Sisde), ed ha funzioni essenzialmente di supporto operativo del CoPS; l'"organo di vertice" della difesa civile (la cui istituzione, prevista nel *Manuale* del 1994, non è mai avvenuta), posto alle dirette dipendenze della Presidenza del Consiglio dei ministri, ha funzioni di alto coordinamento ed indirizzo di tutte le attività che i ministeri e gli enti interessati sono tenuti a svolgere in attuazione dei piani civili di emergenza. Tale organo si avvale di dieci commissioni interministeriali (istituite o da istituire al momento dell'emergenza) che hanno il compito di armonizzare le attività delle amministrazioni interessate in specifici settori di attività (17), ad eccezione della Commissione interministeriale tecnica per la difesa civile (Citdc) (18), che - pur operando solo in occasione delle emergenze o delle esercitazioni - ha più rilevanti e generali funzioni d'indirizzo, propulsione e coordinamento, ed è attualmente presieduta dal Capo Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile (o da un suo delegato).
Infine, gli organi di gestione sono le amministrazioni statali e gli enti pubblici tenuti a gestire, a seconda del tipo di crisi e nell'ambito delle rispettive competenze, le situazioni di emergenza.
Nel *Manuale del Sistema precauzionale nazionale*, redatto conformemente al *Manuale del sistema precauzionale Nato*, sono indicate le misure da adottare per fronteggiare «situazioni che si configurino o lascino presagire il possibile insorgere di stati di crisi», anche con specifico riferimento al settore della difesa civile. Si tratta sia di misure legislative, che il governo deve emanare al momento del verificarsi della situazione di crisi (c.d. "decreti cassetto"), sia di provvedimenti ("misure precauzionali") che possono essere adottati, a seconda dei casi, dal Presidente del Consiglio dei ministri, dal Consiglio dei ministri, dal Comitato politico strategico, nonché, in caso di emergenza o per motivi di urgenza per evitare di compromettere l'assolvimento di missioni militari, dal Capo di Stato maggiore della difesa (19).
Accanto alla complessa disciplina stabilita dai citati *Manuali*, vi sono poi altre norme che stabiliscono competenze e funzioni, dando luogo a problemi di coordinamento.
Infatti vi sono norme (di rango legislativo) che attribuiscono al Ministero dell'interno le competenze in materia di difesa civile: il d.lgs. n. 300/1999 prevede che «al Ministero dell'Interno sono attribuite le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di [...] difesa civile, politiche di protezione civile e prevenzione incendi, salve le specifiche competenze in materia del Presidente del Consiglio dei Ministri» (20); ed il decreto del Presidente della Repubblica n. 398 del 2001 prevede che, nell'ambito del Ministero dell'interno, «il Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile svolge le funzioni e i compiti spettanti al Ministero di seguito indicati: a) soccorso pubblico; b) prevenzione incendi e altre attività assegnate al Corpo nazionale dei vigili del fuoco dalle vigenti normative; c) difesa civile; d) politiche ed ordinanze di protezione civile» (21).
Ciò pone un primo problema di coordinamento con le norme stabilite dalle leggi in materia di protezione civile, ove, in luogo del modello dell'attribuzione di competenze al Ministero dell'interno, si è optato per un modello diffuso, con attribuzione

Note:

(17) Le nove commissioni con competenze limitate a specifici settori di attività sono: Commissione interministeriale delle telecomunicazioni (Citlc), Commissione interministeriale evacuati e rifugiati (Cier), Commissione interministeriale dei rifornimenti (Cir), Commissione interministeriale per la mobilitazione industriale (Cimi), Commissione interministeriale per lo studio dei trasporti nazionali e di superficie (Citn), Commissione centrale carburanti (Ccc), Commissione interministeriale per le riparazioni d'emergenza (Cire), Commissione interministeriale per la destinazione del naviglio mercantile (Sdn) e Commissione interministeriale per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato.

(18) La composizione e le funzioni della Citdc sono disciplinate dal decreto del Ministero dell'Interno, 28 settembre 2001.

(19) Nei *Manuali* sono indicate anche le misure e le procedure da seguire nel caso in cui si verifichino determinati eventi, quali attacchi chimici e batteriologici, oppure, con la revisione del 2003, anche in materia di dirottamento di aerei a fini di attentati terroristici. Cfr. M. Nese, *Aggiornato il manuale anticrisi: «Il comando spetta al premier»*, in *Corriere della sera*, 12 febbraio 2003, 2.

(20) Art. 14 del decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 300, *Riforma dell'organizzazione di Governo*, come modificato dall'art. 1 del decreto legge 7 settembre 2001, n. 343.

(21) Art. 6 del d.P.R. del 7 settembre 2001, n. 398, *Regolamento recante l'organizzazione degli uffici centrali di livello dirigenziale generale del Ministero dell'interno.*

delle competenze di coordinamento ad un Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei ministri. Ciò è un ulteriore indice della tendenza alla autonomia della protezione civile (funzione coordinata nell'ambito della Presidenza del Consiglio attraverso l'apposito Dipartimento) rispetto alla difesa civile (attribuita al Ministero dell'interno, ove però, è incardinato il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, che è anche componente fondamentale del servizio nazionale di protezione civile).
Vi è, poi, un secondo problema di coordinamento, con le procedure e l'organizzazione stabilita dai *Manuali* del 1994 e del 1996, che non tengono conto né dell'esistenza del Dipartimento per la protezione civile (del quale non è quindi prevista la partecipazione ad alcun organo), né della competenza specifica del Ministero dell'interno, al quale viene riconosciuta la competenza esclusiva solo in materia di ordine pubblico e di protezione civile.
Ciò è indice della difficoltà - almeno per l'ordinamento italiano - a conciliare strumenti, tecniche ed organi di difesa civile e militare, anche nell'ambito della gestione di crisi non legate ad eventi bellici. Ne è nato un vivace dibattito, che ha visto confrontarsi le diverse tesi dell'accentramento delle competenze in materia di difesa civile presso il Ministero dell'interno (secondo il modello seguito dalla gran parte degli altri paesi europei) o presso il Dipartimento della protezione civile (sviluppando il modello della gestione delle emergenze di protezione civile) (22).

La nuova disciplina per la gestione delle crisi: funzioni, competenze ed ambito di applicazione

Il mutamento degli "scenari" di rischio, le modifiche normative intervenute tra il 1994 ed il 2009, il dibattito sull'attribuzione delle competenze decisionali e di coordinamento in materia di difesa civile, la modifica degli strumenti normativi di gestione delle crisi in ambito sia Nato (23), sia europeo (24), il cambiamento delle finalità tradizionali dell'amministrazione militare (25), l'estensione delle competenze dell'amministrazione emergenziale anche ad interventi di protezione civile all'estero (26), hanno reso necessaria la revisione del *Manuale nazionale per la gestione della crisi del 1994*.
Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 5 maggio 2010 rappresenta non solo una importante innovazione rispetto alla precedente disciplina contenuta nel *Manuale* del 1994 (che viene abrogato), ma anche la prima regolamentazione attuata con una fonte normativa, pur se non di rango legislativo o regolamentare, di cui è stata data pubblicità (pur se le misure e le procedure specifiche per la gestione delle crisi che saranno emanate dovranno rimanere riservate).
Tuttavia, lo strumento normativo utilizzato, ossia un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, emanato ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo 30 luglio1999, n. 303 (quanto alle generali funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio dei ministri) e dell'art. 5 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (quanto all'istituzione dei comitati indicati nel decreto) (27), non ha consentito una effettiva riorganizzazione della difesa civile. Infatti, per rispettare il principio della riserva di legge in materia di organizzazione amministrativa, il decreto fa salve le competenze dei ministeri e dei comitati fissate per legge (28).

Note:

(22) Sul dibattito, si v. C. Mercuri, *La Difesa civile si ''incaglia'' sul bioterrorismo. Sul coordinamento in caso di attacchi, braccio di ferro tra Viminale e Protezione civile*, in *Il Messaggero*, 5 aprile 2004, 4; Id., *«Difesa civile? È compito del Viminale». Il prefetto Morcone: in caso di attentati, un'altra cabina di regia crea solo caos*, ivi, 6 aprile 2004, 5; M. Morcone, *Un'adeguata difesa civile contro i rischi del XXI secolo*, in *Amm. civ.*, 2004, 60 ss.

(23) Le funzioni della Nato in materia di *Civil Emergency Planning* (Cep) e di *Nato crisis response system* (Ncrs), su cui è basato il *Nato crisis response system manual*, sono state profondamente influenzate dall'evoluzione del ''concetto strategico'' della Nato, su cui si v. G. Bontadini, *Nato: un nuovo Concetto Strategico per l'Alleanza che evolve*, Roma, Centro Militare di Studi Strategici, 2009.

(24) Anche il *Manual on EU emergency and crisis coordination* è stato più volte modificato, da ultimo con la decisione del Consiglio su *Revised Manual on Eu emergency and crisis coordination*, Bruxelles, 5 marzo 2010, doc. n. 7154/10.

(25) Su cui si v. E. Chiti, *L'amministrazione militare*, Milano, 2007, specie 73 ss.

(26) Su cui si v. A. Fioritto, *L'amministrazione dell'emergenza*, cit., 120 ss. In particolare, è da segnalare che l'art. 15 del decreto legge 30 dicembre 2009, n. 195 (convertito in legge con la legge 26 febbraio 2010, n. 26) ha stabilito che «fino al 31 dicembre 2010 è preposto presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un Sottosegretario di Stato incaricato del coordinamento degli interventi di prevenzione in ambito europeo ed internazionale rispetto ad eventi di interesse di protezione civile [...]».

(27) L'art. 5, c. 2, lett. h), della l. n. 400/1988 stabilisce che il Presidente del Consiglio dei ministri «può disporre, con proprio decreto, l'istituzione di particolari Comitati di ministri, con il compito di esaminare in via preliminare questioni di comune competenza, di esprimere parere su direttive dell'attività del Governo e su problemi di rilevante importanza da sottoporre al Consiglio dei ministri, eventualmente avvalendosi anche di esperti non appartenenti alla pubblica amministrazione».

(28) Art. 1, c. 2. Sulla riserva in materia di organizzazione si rinvia a C. Franchini, *L'organizzazione*, in S. Cassese (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, a cura di S. Cassese, Milano, 2003, I, 266 ss. e 319 ss. Tra i comi-

(segue)

L'oggetto del decreto è la definizione della «organizzazione nazionale per la gestione di crisi» (29). Il decreto, quindi, disciplina la composizione e le attribuzioni degli organi decisionali (nonché del comitato interministeriale di supporto) che hanno il compito di adottare le misure di prevenzione, risposta e gestione delle crisi (30), sia nell'ambito delle situazioni di crisi gestite da organizzazioni internazionali quali l'Onu, la Nato, l'Ue e l'Ocse, sia, a seguito di determinazione del Presidente del Consiglio dei ministri, «in ogni altra situazione di crisi che richiede l'assunzione di decisioni governative nazionali, coordinate in sede interministeriale, quando il coordinamento non può essere effettuato attraverso i consessi interministeriali esistenti» (31).
Quindi, l'ambito di applicazione del decreto non è definito con riferimento ad una materia o funzione (quale è quella della "difesa civile", nozione che non è definita e neppure menzionata nel decreto), ma al ricorrere di una "situazione di crisi". Tale nozione, anche se limitatamente ai fini dell'applicazione del decreto stesso, è stata definita quale «ogni situazione suscettibile di poter coinvolgere o mettere a rischio gli interessi nazionali, che può avere origine dalla percezione di un potenziale pericolo o in coincidenza di eventi clamorosi o gravemente significativi».
Tale nozione è estremamente ampia, dal momento che vi vengono ricollegati anche eventi "gravemente significativi" e che gli "interessi nazionali" sono definiti solo in relazione alla gravità del danno che deriverebbe allo Stato dalla compromissione degli stessi. L'ampiezza di tale definizione è giustificata dall'impossibilità di prevedere in modo esaustivo il novero delle situazioni di crisi che potrebbero verificarsi, che vanno dalle crisi determinate da attacchi terroristici a quelle di tipo finanziario ed informatico (come nel caso del c.d. *millenium bug*). In ogni caso, dato il rango della fonte, non dovrebbe incidere su poteri, competenze e tutele stabilite da fonti legislative.

L'assetto organizzativo

Il decreto (art. 4) istituisce formalmente il "Comitato politico strategico" (CoPS) per l'indirizzo e la guida strategica nazionale nelle situazioni di crisi, dando così copertura normativa (e pubblicità) all'organismo che era già stato istituito nei *Manuali*. Come in passato, il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri ed è composto dai Ministri degli affari esteri, dell'interno, della difesa, nonché dal Ministro dell'economia e finanze, a dar conto della crescente rilevanza delle crisi economiche e finanziarie. È inoltre previsto che i ministri partecipanti possano farsi accompagnare da uno o più responsabili di strutture dipendenti, e che alle riunioni assistano, oltre al Sottosegretario di Stato - Segretario del Consiglio dei Ministri (che svolge le funzioni di segretario), anche il Segretario generale, il Direttore generale del Dipartimento informazioni per la sicurezza, il Capo Dipartimento della protezione civile, il Consigliere diplomatico ed il Consigliere militare della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché il Segretario generale del Ministero degli affari esteri, il Capo di Stato Maggiore della Difesa, il Direttore generale della pubblica sicurezza ed il Capo Dipartimento dei Vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile. Possono inoltre essere chiamati a partecipare alle riunioni anche altri ministri.
Il Comitato ha il compito di valutare gli "elementi di situazione" e di esaminare e definire i provvedimenti da sottoporre all'approvazione del Consiglio dei ministri. Inoltre, in caso sia necessario, e, comunque in via temporanea, può autorizzare l'adozione delle misure di contrasto. Addirittura, «in caso di necessità ed eccezionale urgenza», il Presidente del Consiglio dei Ministri può adottare i provvedimenti ritenuti necessari, sentiti i Ministri interessati, che siano componenti del CoPS.
La novità organizzativa più rilevante è l'istituzione (artt. 5 e 6) del "Nucleo interministeriale situazione e pianificazione" (Nisp), che opera presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con funzioni di supporto del CoPS e del Presidente del Consiglio dei Ministri e che assorbe anche funzioni e competenze del Nucleo politico militare. Il Nisp ha una composizione molto ampia, essendo composto dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Segretario del Consiglio dei Ministri (che lo presiede, e può delegare le relative

Note:
(segue nota 28)

tati che gestiscono situazioni di crisi si possono segnalare il Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica (Ministero dell'interno), istituito dall'art. 18 della legge 1 aprile 1981, n. 121; il Comitato operativo della protezione civile (Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della protezione civile), istituito dall'art. 5, c. 3, del d.l. n. 343/2001, nel testo modificato dalla legge di conversione; l'unità di crisi del Ministero degli esteri, di cui all'art. 5 del d.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18 e norme successive.

(29) Art. 1, c. 1.

(30) La definizione di tali misure è però demandata ad ulteriori strumenti normativi, ossia a direttive da emanarsi entro sei mesi dalla pubblicazione del decreto (art. 9, c. 1).

(31) Art. 3, c. 2.

funzioni al Consigliere militare del Presidente del Consiglio dei Ministri), da rappresentanti dei Ministeri degli affari esteri, dell'interno e della difesa, del Ministero dell'economia e finanze, del Ministero della salute, del Dipartimento della protezione civile, dei servizi di informazione, della Presidenza del Consiglio dei ministri e così via, e potendo esservi chiamati a partecipare anche rappresentanti di altri ministeri ed enti (32).
Il Nisp (che si riunisce almeno una volta ogni due mesi, pur se lo scambio di informazioni è effettuato in via continuativa con collegamento telematico), svolge essenzialmente funzioni di supporto al CoPS. In particolare, in via permanente, monitora situazioni ed eventi «che per la loro ripercussione in campo diplomatico, politico, sociale o militare, appaiano suscettibili di configurare situazioni che possono coinvolgere o mettere a rischio gli interessi nazionali» oppure «clamorosi o gravemente significativi», promuove la programmazione e pianificazione interministeriale, promuove e coordina l'elaborazione di procedure nazionali di *crisis management* e di procedure interministeriali in settori della sicurezza nazionale e per impegni internazionali, e, infine, esamina problematiche varie proposte dalle amministrazioni partecipanti. In situazioni di crisi (o che appaiono suscettibili di divenire tali) monitorizza situazioni ed eventi, propone ipotesi di "posizione nazionale" relativamente alle misure di contrasto e propone le linee della politica nazionale d'informazione.
Inoltre, ha compiti di promozione e coordinamento dello svolgimento di esercitazioni interministeriali che riguardano la simulazione di situazioni di crisi o materie in trattazione; è tenuto informato di esercitazioni interministeriali e della partecipazione di ministeri ed altri enti ad esercitazioni con altri Stati.
Infine, al Nisp è affidato il compito di elaborare le nuove direttive con cui saranno definite le procedure relative alle relazioni degli organi nazionali con gli omologhi organismi di *crisis management* della Nato, dell'Unione europea e di altre organizzazioni internazionali; le procedure per lo svolgimento di particolari attività, in situazioni di crisi, previste dagli accordi Nato; le misure di prevenzione, risposta e gestione delle situazioni di crisi e le relative procedure di adozione ed attuazione; le modalità del concorso informativo del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza, dell'Agenzia informazioni e sicurezza esterna e dell'Agenzia informazioni e sicurezza interna (33).
Il Nisp si avvale del supporto della Commissione interministeriale tecnica di difesa civile (Citdc), sopra menzionata, nonché della consulenza di altri comitati interministeriali, di ricerca o di studio, già operanti, o da costituirsi (34).
A supporto delle attività del CoPS e del Nisp è costituita, nell'ambito dell'Ufficio del Consigliere militare del Presidente del Consiglio dei Ministri, una Segreteria unica, che è diretta dal Consigliere militare aggiunto e può operare, in caso di necessità e su autorizzazione del Presidente del Nisp, presso altre strutture governative (35).

Problemi e incertezze della nuova disciplina

Il decreto costituisce un'importante tappa verso la definizione del sistema nazionale di difesa civile, avendo l'obiettivo di semplificare l'organizzazione, chiarire le competenze, consolidare gli strumenti di coordinamento e collaborazione ed accentrare il potere decisionale in organi istituiti presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.
Tuttavia, rappresenta anche un'importante occasione perduta. Per avvicinarsi all'efficienza ed alla organicità del sistema di protezione civile italiano, infatti, sarebbe stato opportuno predisporre un progetto legislativo di riforma organica del sistema, definendo meglio competenze, poteri e rapporti dei diversi organi nazionali competenti in materia di difesa civile o, più in generale, di gestione delle crisi.
In tal modo avrebbero potuto essere individuati e chiariti i rapporti tra difesa militare e difesa civile (e le modalità di svolgimento della cooperazione civile-militare). Inoltre, pur se basati su modelli differenti e rispondenti a funzioni parzialmente differenti, la protezione civile e la difesa civile avrebbero potuto trovare importanti punti di raccordo.
Solo con un testo di rango legislativo (ovvero con un atto regolamentare, previa modifica o individuazione in via legislativa delle competenze), sarebbe stato possibile dare coerenza al sistema di difesa civile, attribuendo espressamente poteri e specifiche competenze agli organi decisionali e di gestione, evitando così sia sovrapposizioni di competenze e funzioni, sia forzature nella disciplina stabilita con decreto.
Ne conseguono, quindi, diversi aspetti problematici.

Note:

(32) Art. 5, c. 3-6.

(33) Art. 9.

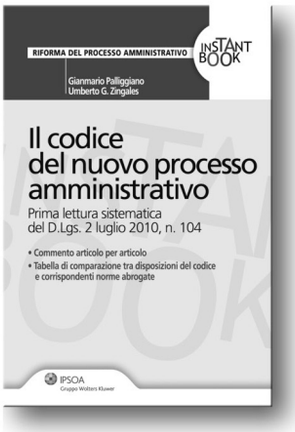
(34) Art. 6, c. 4-5.

(35) Art. 8.

In primo luogo, l'ambito di applicazione è definito in termini molto vaghi, tanto da potersi considerare indefinito: per esempio, le situazioni di emergenza e di crisi internazionale sembrano estendersi oltre i limiti della difesa civile, sino ad interessare anche la difesa militare (ben oltre i limiti della cooperazione civile-militare). Ma flessibilità ed elasticità non possono comportare una così ampia apertura al potere governativo.
In secondo luogo, non è stato operato il coordinamento con il sistema di protezione civile, pur se i rappresentati del Dipartimento della protezione civile entrano a far parte degli organi di gestione delle crisi.
In terzo luogo, la complessa struttura organizzativa sembra rispondere più ad esigenze di composizione di funzioni ed interessi che di rapidità nell'adozione delle decisioni. Invero, nelle situazioni di crisi è necessario che l'organo decisionale risponda in tempi rapidi, attivando le amministrazioni competenti perché avviino gli interventi tecnici secondo procedure previamente e minuziosamente stabilite.
In quarto luogo, il decreto non risolve i problemi di coordinamento. L'obiettivo "politico" del decreto è di coordinare l'attività delle diverse amministrazioni coinvolte, concentrando e centralizzando nella Presidenza del Consiglio dei Ministri competenze e funzioni (ossia la difesa civile e, in una certa misura, quella militare) che la legge attribuisce ad altri ministeri (in particolare, il Ministero dell'interno e quello difesa). Tuttavia, non sono state modificate le competenze, stabilite da leggi, per cui sono fatte salve le funzioni già attribuite dalla legge ad altri organi. Ne consegue sia la sovrapposizione dei ruoli e l'incertezza delle competenze, sia la probabile difficoltà per i nuovi organi di affermare un proprio ruolo, con il rischio di conflitti e "veti" reciproci tra le amministrazioni interessate. Ci si può quindi domandare, per esempio, in che modo saranno regolate, in caso di crisi internazionali, le relazioni tra gli organi dell'organizzazione nazionale per la gestione di crisi e l'Unità di crisi del Ministero degli esteri; oppure chi avrà il potere di ordinare l'abbattimento di un aereo dirottato a fini di attacco terroristico.

LIBRI

Collana: **INSTANT BOOK**



Il Codice del nuovo processo amministrativo

Autori: Gianmario Palliggiano, Umberto G. Zingales

Il volume costituisce un **agile strumento** per una prima lettura guidata del **codice del processo amministrativo**, emanato con decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, attraverso la **puntuale e analitica esposizione commentata di ciascuno dei 137 articoli, comma per comma**. Completano l'opera il testo del codice e degli altri Allegati nonché **un'utile tabella di comparazione tra le disposizioni del codice e le corrispondenti norme abrogate**. Il testo è rivolto e consigliato non solo ad avvocati, magistrati, funzionari e dipendenti delle pubbliche amministrazioni, ma anche a quanti preparano i concorsi pubblici per la Magistratura e l'Avvocatura dello Stato.

Ipsoa 2010, euro 30,00

Per informazioni e acquisti
- ***Servizio Informazioni Commerciali*** *(tel. 02.82476794 – fax 02.82476403)*
- ***Agente Ipsoa di zona*** *(www.ipsoa.it/agenzie)*
- ***www.shop.wki.it***