

Gianfranco Cerea - Greta Sofia Lampis - Annalisa Tassi

**LA PROTEZIONE CIVILE ITALIANA:
TRA SUSSIDIARIETÀ FORMALE E
CENTRALISMO DI FATTO**

Estratto



Lefebvre Giuffrè

RASSEGNE

LA PROTEZIONE CIVILE ITALIANA: TRA SUSSIDIARIETÀ FORMALE E CENTRALISMO DI FATTO

Gianfranco Cerea, Greta Sofia Lampis e Annalisa Tassi

Il contributo analizza il sistema italiano di protezione civile da un punto di vista economico-amministrativo, ponendo in rilievo il delicato equilibrio tra decentramento e centralizzazione. Sono esaminati i principi generali, i riferimenti internazionali e le peculiarità della protezione civile in Italia. Attraverso casi studio, come la tempesta Vaia del 2018 e la gestione di diverse emergenze nazionali in Lombardia, si evidenzia come la ripartizione di competenze e risorse, i tempi delle decisioni e i criteri per la dichiarazione dello stato di emergenza nazionale si associno a significativi limiti. L'articolo valuta l'adeguatezza delle procedure, l'intreccio tra diritto e prassi e i meccanismi finanziari che sostengono la gestione delle emergenze. Si conclude proponendo soglie, procedure e modelli di cofinanziamento per garantire efficienza, efficacia ed economicità e incentivare la responsabilità delle regioni nel rispetto dei principi costituzionali di sussidiarietà e proporzionalità.

THE ITALIAN CIVIL PROTECTION SYSTEM: BETWEEN FORMAL SUBSIDIARITY AND DE FACTO CENTRALISM

This article analyses the Italian civil protection from an economic-administrative perspective, focusing on the complex balance between decentralization and centralization. It examines general principles, international frameworks and the distinctive features of civil protection in Italy. Through case studies, such as the Vaia storm of 2018 and the management of several national emergencies in Lombardy, it shows how the allocation of powers and resources, the timing of decisions, and the criteria for declaring national emergencies affect both direct and indirect damages. The paper evaluates the procedures' adequacy, the interplay between law and practice, and the financial mechanisms underpinning emergency management. It concludes by proposing thresholds, procedural standards, and co-financing models to ensure efficiency, effectiveness, and cost-effectiveness, and to encourage regional accountability in compliance with the constitutional principles of subsidiarity and proportionality.

SOMMARIO: 1. La protezione civile e il principio di sussidiarietà. — 1.1. Il quadro internazionale: un breve cenno. — 1.2. La protezione civile in Italia. — 2. La sussidiarietà violata: i presupposti e le conseguenze. — 2.1. La gestione dell'emergenza. — 2.2. L'adeguatezza della procedura. — 3. Due casi studio a confronto: la tempesta Vaia e le recenti emergenze in Lombardia. — 3.1. La tempesta Vaia. — 3.2. La gestione delle emergenze nazionali per la Lombardia. — 4. Gli effetti associati ai tempi della gestione: danni diretti e indiretti. — 5. Il finanziamento delle emergenze: *status quo* e proposte. — 6. Conclusioni.

1. *La protezione civile e il principio di sussidiarietà.* — Le esperienze maturate nella gestione delle calamità naturali hanno reso sempre più evidenti i limiti di un

servizio di protezione civile concepito in chiave di meri interventi connessi all'emergenza. Ormai, anche sul piano normativo e gestionale, la protezione civile si configura come insieme di attività finalizzate principalmente alla previsione e alla prevenzione degli eventi calamitosi al fine di evitare o contenere i danni, sia in termini di interventi sulle infrastrutture, sugli edifici e sul territorio, che di ottimizzazione e qualificazione dei servizi connessi alla gestione delle emergenze. Altre attività riguardano la gestione dell'emergenza, per assicurare il soccorso ai soggetti colpiti dagli eventi calamitosi, nonché il superamento dell'emergenza, ovvero la ripresa delle normali condizioni di vita e di lavoro e il ripristino dei servizi essenziali. Da ultimo, non per importanza, vi sono le attività di ricognizione dei fabbisogni e avvio delle misure per il ripristino delle strutture e delle infrastrutture pubbliche e private danneggiate, nonché dei danni subiti dalle attività economiche e produttive, dai beni culturali e dal patrimonio edilizio.

Pertanto, al verificarsi di una calamità, diventa responsabilità dei pubblici poteri mettere in atto interventi che coprono l'intero percorso che va dalla gestione dell'emergenza sino alla ricostruzione dei beni danneggiati, garantendo i necessari finanziamenti.

L'individuazione delle istituzioni nazionali e locali, a cui affidare queste responsabilità deve necessariamente ispirarsi al principio della sussidiarietà, declinato tenendo conto di alcune particolarità: l'aleatorietà insita nella natura degli eventi, la loro localizzazione nonché la tipologia e l'entità dei danni provocati, i diversi contesti territoriali, sociali, umani ed economici in cui si verificano le calamità, la necessità di contenere i tempi che intercorrono tra l'evento e la ripresa delle normali condizioni di vita e di lavoro, il ripristino dei servizi essenziali, la relazione fra eventi calamitosi, danni e azioni di prevenzione.

Dal punto di vista economico, i servizi della protezione civile si configurano come una tipica competenza locale. La teoria li classifica infatti come prestazioni i cui benefici individuali sono non rivali, non escludibili ed inversamente correlati con la distanza dal luogo interessato dall'evento. Accanto a queste caratteristiche, comuni a tanti altri servizi, le prestazioni in presenza di emergenze si qualificano anche per il requisito della tempestività, con benefici che risultano inversamente correlati al tempo che intercorre fra il manifestarsi dell'emergenza e il suo definitivo superamento, segnato dal ritorno alla normalità.

Con tali premesse, una comunità locale, che persegue il massimo beneficio, aspirerà a strutture distribuite capillarmente, ciascuna delle quali dotata di personale, specializzazioni e strumenti tali da garantire interventi tempestivi e adeguati anche al verificarsi dell'evento localmente considerato come il più infausto. Prendendo atto dell'impegno finanziario associato ai costi, la comunità stessa sceglierà poi la soluzione che meglio risponde al principio dell'utilità attesa, ovvero all'equilibrio fra la spesa certa e ricorrente che deve sopportare e i benefici solo potenziali di un servizio collegato ad eventi del tutto incerti, come lo sono un terremoto, un'alluvione o un semplice incendio.

Sul piano pratico, in base alle caratteristiche dei territori e dei contesti, l'equilibrio tra efficacia, efficienza ed economicità, viene tradizionalmente individuato prevedendo

dotazioni «permanenti» il più possibile contenute, affiancate da altre «flessibili», da attivare in funzione delle effettive necessità, solo quando queste si manifestano.

Alla luce di tali elementi e tenuto conto del principio di sussidiarietà, appare coerente riconoscere alle regioni e agli enti locali un ruolo prioritario nella gestione della protezione civile. Tale impostazione trova ulteriore fondamento nell'importanza che riveste l'approfondita conoscenza del territorio da parte degli operatori e la presenza di significative differenze nelle preferenze e nelle priorità di intervento. Resta inteso che, con eventi associati a danni di intensità ed estensione particolarmente elevate, la capacità di risposta delle istituzioni locali possa risultare inadeguata, rendendo così necessario l'intervento integrativo di risorse organizzate e coordinate a livello nazionale.

Sul piano dell'efficienza e della responsabilizzazione delle comunità e delle pubbliche amministrazioni, l'organizzazione dei servizi locali dovrebbe essere sempre associata alla responsabilità degli enti competenti di reperire le necessarie risorse attraverso appropriate e autonome forme di prelievo. Data la natura eccezionale degli eventi e, soprattutto, in presenza di danni elevati, questa regola non può però sempre essere applicata alla materia della protezione civile. Più correttamente si dovrebbe invece prevedere un'appropriata forma di finanziamento integrativo, a carico del governo centrale e destinata a coprire la parte di spesa che eccede quella che di norma compete alle amministrazioni dei territori direttamente interessati.

Questo contributo mostra come il quadro normativo e procedurale della protezione civile presenti un assetto formalmente ispirato alla sussidiarietà, ma concretamente segnato da forti spinte centripete. L'articolo non si propone tuttavia di ricostruire il quadro normativo della protezione civile italiana, né di affrontarne i profili prevalentemente ordinamentali o di riparto delle competenze. Il suo obiettivo è esaminare il sistema in una prospettiva economico-amministrativa, considerando la protezione civile come funzione pubblica complessa, nella quale organizzazione, coordinamento istituzionale, capacità amministrativa e impiego delle risorse incidono direttamente sull'effettività dell'azione. Tali aspetti sono evidenziati attraverso un'analisi di casi studio, che consente di misurare gli effetti di tale assetto sul piano operativo. In particolare, il confronto tra la tempesta Vaia e una serie di emergenze lombarde recenti permette di osservare, in due contesti diversi ma complementari, come si distribuiscano tempi, poteri, responsabilità e risorse. In conclusione, viene presentato l'attuale assetto di finanziamento delle emergenze e vengono formulate proposte con obiettivi di efficientamento.

1.1. *Il quadro internazionale: un breve cenno.* — Nel confronto internazionale ed europeo l'organizzazione della protezione civile appare largamente coerente con il principio di sussidiarietà e, quasi ovunque, risponde alle problematiche sopra richiamate, prevedendo assetti in cui i poteri locali si associano a poteri statali, mentre le risorse umane della pubblica amministrazione sono sistematicamente affiancate da volontari, specificamente formati e organizzati da associazioni ed enti del terzo settore.

In particolare, al governo centrale sono affidate le funzioni necessarie a garantire irrinunciabili elementi comuni, quali la normativa di settore e sulla sicurezza, gli standard tecnici, i controlli, la prevenzione dei rischi e la loro previsione, il coordinamento degli interventi nel caso delle calamità più gravi, l'attivazione della mutualità fra le strutture della protezione civile dei diversi territori nonché di altre risorse nazionali e internazionali, da coinvolgere nei soccorsi. In quasi tutti i paesi con più di qualche milione di abitanti, ai poteri locali spettano invece le competenze più operative, come ad esempio l'organizzazione e la gestione dei vigili del fuoco ¹, nonché quelle connesse alla programmazione delle attività di soccorso, agli interventi di prevenzione dei rischi e alla gestione delle emergenze.

Ad esempio, si possono confrontare i casi di Francia e Germania, quali ordinamenti europei tradizionalmente ricondotti a modelli amministrativi differenti, essendo il primo caratterizzato da un'impostazione tendenzialmente accentrata, il secondo configurato in senso federale. In Francia, le autorità municipali hanno ruoli di responsabilità in materia dei vigili del fuoco. Le cosiddette zone regionali di difesa e sicurezza sono amministrate a livello centrale e si occupano della pianificazione e dell'organizzazione degli interventi emergenziali, mentre i prefetti regionali coordinano le risorse. Il presidente ha il potere di dichiarare lo stato di emergenza, invece, il governo centrale ha la potestà legislativa e si occupa della pianificazione e amministrazione delle emergenze e della preparazione e del coordinamento degli interventi di soccorso ². In Germania la protezione civile è materia dei *Länder*, mentre il governo federale ha competenze limitate. L'ufficio federale per la protezione della popolazione e l'assistenza in caso di catastrofi si occupa della gestione delle emergenze, occupandosi anche di fornire aiuti e della formazione in materia di protezione civile. Il funzionamento e l'equipaggiamento dei vigili del fuoco è monitorato e gestito a livello locale ³.

I dati della spesa per livelli di governo ⁴ confermano, anche sul piano finanziario, la divisione delle responsabilità sopra descritte: indipendentemente dall'assetto istituzionale — federale per la Germania e fortemente centrale per la Francia — sono le

¹ Fra quelle più popolate, Italia e Romania sono le uniche nazioni europee in cui il corpo dei vigili del fuoco è gestito dallo Stato. Nel caso italiano, accanto a 30 mila effettivi alle dipendenze del Ministero degli Interni, Valle d'Aosta e Province autonome di Trento e Bolzano hanno loro corpi di vigili del fuoco, formati quasi esclusivamente da volontari: seicento in Valle d'Aosta, cinquemila in Trentino e tremila in Alto Adige, organizzati in circa seicento corpi distribuiti capillarmente su tutto il territorio.

² Ordinanza del 1950 e il decreto del 1965 relativi alla protezione civile. La legge del 22 luglio 1987, modificata dalle leggi del 5 gennaio 1988 e del 28 novembre 1990, in materia di sicurezza civile. Il decreto del 24 agosto 2000 relativo all'organizzazione e alle competenze della Direzione della protezione civile e della sicurezza.

³ Legge fondamentale della Repubblica Federale di Germania nella versione riveduta pubblicata nella Gazzetta ufficiale federale Parte III, numero di classificazione 100-1, modificata da ultimo dalla legge del 22 marzo 2025 (Gazzetta ufficiale federale 2025 I, n. 94).

⁴ Si veda Eurostat, National accounts indicator (ESA 2010): Total general government expenditure: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00023/default/table?lang=en&category=t_gov.t_gov_gfs10.t_gov_a.

entità locali a occupare un ruolo quasi esclusivo nella spesa per la protezione civile. Anche uno stato regionale come la Spagna evidenzia come la spesa a questo titolo sia esclusivamente locale.

1.2. *La protezione civile in Italia: il centralismo di fatto e le conseguenze.* — Dopo decenni di gestione prevalentemente centralizzata, la legge 24 febbraio 1992, n. 225 ha istituito il Servizio nazionale della protezione civile, segnando l'inizio di un coordinamento strutturato tra Stato, Regioni ed enti locali ⁵. Dal 2001, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, la protezione civile è istituzionalmente riconosciuta all'art. 117 della Costituzione come materia concorrente, ovvero come potestà legislativa affidata alle regioni, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata allo Stato. Sul piano amministrativo, il principio di sussidiarietà richiede che le funzioni siano esercitate al livello di governo più vicino ai cittadini, salvo esigenze unitarie ⁶. In questa cornice, l'emergenza nazionale dovrebbe rappresentare un'eccezione: uno strumento attivabile quando la capacità di risposta locale e regionale non è sufficiente o quando l'evento travalica i confini territoriali. Tuttavia, diversi studi hanno evidenziato asimmetrie nella gestione delle competenze e delle risorse e una prassi che mostra una marcata attrazione verso la dichiarazione dello stato di emergenza nazionale ⁷.

Gli aspetti organizzativi e operativi del servizio sono regolati dal Codice della protezione civile, introdotto dal decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 ⁸. Il testo è largamente ispirato ai principi della leale collaborazione e della sussidiarietà fra istituzioni statali, regionali, comunali e del terzo settore.

Un ruolo centrale è riconosciuto al Dipartimento della Protezione Civile (DPC), una struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri (PDCM). Ha sede a Roma e con i suoi duemila dipendenti svolge compiti di indirizzo, promozione e coordinamento dell'intero servizio nazionale, in cui rientrano soggetti quali il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, le Forze armate, le Forze di polizia, le strutture del Servizio sanitario nazionale,

⁵ Per un'analisi della l. 24 febbraio 1992, n. 225, G. GIAMPAOLINO, *Il servizio nazionale di protezione civile*, Milano, Giuffrè, 1993; C. MEOLI, *La protezione civile*, in *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, a cura di S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2003, 2145 ss.

⁶ Art. 118 Cost. (principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza).

⁷ Per esempio: P. LAZZARA, *La protezione civile nell'ordinamento italiano. Alla ricerca di un modello generale del diritto dell'emergenza*, in *Le regole della ricostruzione post-calamità*, a cura di F. Giglioni, Pisa, ETS, 2024, 349 ss.; A. PAIRE, *Il servizio di protezione civile nel prisma dell'organizzazione amministrativa. Profili evolutivi del «sistema» tra Costituzione, potere di pianificazione, governo del territorio e responsabilità*, Torino, Giappichelli, 2023; E. RINALDI, *La fuga dal sistema nazionale di protezione civile e le prospettive della ricostruzione post-calamità: un focus sulle modalità di gestione dell'emergenza «Alluvione» in Emilia-Romagna*, in *Ist. fed.*, 2024, 97 ss.; R. STUPAZZINI, *Il diritto dell'emergenza nel Codice della protezione civile: bilanci e prospettive*, in *Federalismi.it*, 2025, 198 ss.

⁸ Sul modello codicistico vigente, si cfr., senza pretesa di esaustività, P. LAZZARA, *Protezione civile*, in *Enc. dir. Tematici, III, Le funzioni amministrative*, a cura di B.G. Mattarella e M. Ramajoli, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2022, 962 ss.; U. ALLEGRETTI, *Il Codice della Protezione Civile (d.lg. 2 gennaio 2018, n. 1)*, in *Aedon*, 2018, n. 1; G. RAZZANO, *Il codice di protezione civile e il suo decreto correttivo, fra emergenza e rientro nell'ordinario*, in *Consulta online*, 2020, n. 1, 1 ss.

il volontariato organizzato di protezione civile. In raccordo con le regioni e le province autonome il DPC elabora e coordina i piani nazionali per scenari di rischio, coordina l'intervento del servizio al verificarsi di emergenze di rilievo nazionale, promuove le attività volte alla previsione e prevenzione dei rischi, definisce i criteri generali per l'individuazione delle zone sismiche ed elabora gli indirizzi generali per le attività di formazione in materia di protezione civile.

Sul piano finanziario, i dati della spesa evidenziano un onere complessivo di tutta la pubblica amministrazione che, per gli ultimi anni, oscilla tra i sei e gli otto miliardi di euro. Le regioni ⁹ concorrono per poco più di seicento milioni, dei quali ottanta per il personale e cinquecento per il finanziamento di interventi effettuati dai comuni, sia in relazione a calamità di carattere locale che per investimenti nella prevenzione. Al netto dei trasferimenti regionali, gli enti locali sostengono con risorse proprie interventi per poco più di duecento milioni di euro. La spesa dello Stato varia invece fra i cinque e i sette miliardi, dei quali poco meno di tre miliardi sono assorbiti dal corpo nazionale dei vigili del fuoco, di cui è competente il Ministero dell'interno. 1,2 miliardi di euro sono spese di funzionamento del DPC, di cui poco meno di quattrocento milioni destinati al personale, nella quasi totalità concentrato nel Lazio. Fra i cinquecento milioni e i due miliardi sono invece le uscite per pubbliche calamità, rappresentate sostanzialmente da trasferimenti connessi alla gestione delle emergenze nazionali, riconosciute come tali con decreti del Consiglio dei ministri (C.d.M.).

La spesa per il funzionamento della protezione civile e il finanziamento delle attività connesse a calamità, così fortemente concentrata in capo allo Stato, fanno dell'Italia un caso del tutto anomalo fra i paesi europei con più popolazione. Questo non è il solo segnale di una contraddizione fra i dati di fatto e le previsioni di una normativa ordinaria e costituzionale ispirate invece al principio della sussidiarietà. Un'ulteriore manifestazione di centralismo emerge dai dati sugli eventi qualificati come «nazionali»: a decine ogni anno e quasi sempre associati a costi per la gestione dell'emergenza di entità modesta e del tutto sopportabili da qualsiasi bilancio regionale, come dimostrato nei paragrafi seguenti.

2. *La sussidiarietà violata: i presupposti e le conseguenze* — In questa sezione si esaminano la gestione dell'emergenza e l'adequatezza delle relative procedure.

2.1. *La gestione dell'emergenza.* — La materia delle emergenze è regolata dal Codice della protezione civile secondo un modello definito come «servizio nazionale policentrico, che punta a garantire un'operatività lineare, efficace e tempestiva». La norma esplicita le tipologie di rischio di cui si occupa la protezione civile: sismico, vulcanico, da maremoto, idraulico, idrogeologico, da fenomeni meteorologicamente

⁹ Dato al netto della spesa per la protezione civile e i vigili del fuoco di competenza delle province autonome di Trento e Bolzano. Fonte BDAP - RGS.

avversi, da deficit idrico, da incendi boschivi. Precisa, inoltre, i rischi su cui il servizio nazionale può essere chiamato a cooperare: chimico, nucleare, radiologico, tecnologico, industriale, da trasporti, ambientale, igienico-sanitario, da rientro incontrollato di satelliti e detriti spaziali. La stessa normativa trova comunque applicazione anche per eventi pubblici di particolare rilevanza ¹⁰.

L'art. 7 del Codice della protezione civile identifica poi, in ordine crescente, tre livelli di gravità delle emergenze. Gli eventi delle calamità a più basso livello di gravità, che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili, in via ordinaria, dai singoli enti e amministrazioni competenti su scala locale/comunale. Le calamità di livello intermedio, che comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni e debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari disciplinati dalle regioni. Infine, le calamità considerate più gravi in ragione della loro intensità o estensione sono di rilievo nazionale e debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari.

Le emergenze, che per loro natura o estensione rientrano nella dimensione locale, sono disciplinate dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, nell'esercizio della rispettiva potestà legislativa — evidentemente più ampia per le amministrazioni a statuto speciale con potestà in questo ambito.

In presenza di emergenze classificate come nazionali, gli organi dello Stato danno avvio alla procedura dettagliatamente descritta dal Codice di protezione civile, mentre le regioni assumono il ruolo di soggetti con cui Presidenza e DPC si confrontano per concordare e condividere i contenuti dei deliberati. Quando invece le emergenze sono classificate come regionali, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nell'esercizio della propria potestà legislativa, definiscono provvedimenti con finalità analoghe a quelle prima citate e provvedono al finanziamento dei conseguenti interventi con oneri a carico dei loro bilanci.

L'art. 7 del Codice della protezione civile, che identifica le tre tipologie di emergenze — strettamente locali, regionali e nazionali — non prevede soglie a cui corrisponde il passaggio dallo stato di emergenza regionale allo stato di emergenza nazionale, ovvero un criterio oggettivo di classificazione, basato ad esempio sull'adeguatezza dei mezzi e delle risorse di personale e volontari di cui effettivamente dispone la regione, oppure sulla necessità, manifestata dalla regione interessata dall'evento, di coinvolgere nei soccorsi risorse della protezione civile nazionale e/o di altre regioni.

Questa indeterminatezza dei confini fra livelli delle calamità e corrispondenti responsabilità decisionali fa sì che un evento della stessa natura e intensità possa essere considerato come nazionale o regionale in modo potenzialmente occasionale ed arbitrario. A queste incertezze si associa poi una normativa che prevede modalità per la

¹⁰ Ad esempio, il decreto-legge 22 aprile 2025, n. 54, recante disposizioni urgenti ai fini dell'organizzazione e della gestione delle esequie del Santo Padre Francesco e della cerimonia per l'inizio del ministero del nuovo pontefice.

gestione delle emergenze nazionali diverse da quelle riconosciute per le emergenze regionali.

L'art. 25 del Codice della protezione civile stabilisce che «per il coordinamento dell'attuazione degli interventi da effettuare durante lo stato di emergenza di rilievo nazionale si provvede mediante ordinanze di protezione civile, da adottarsi in deroga ad ogni disposizione vigente, nei limiti e con le modalità indicati nella deliberazione dello stato di emergenza (emanata dalla Presidenza del Consiglio) e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea. Le ordinanze sono emanate acquisita l'intesa delle regioni e province autonome territorialmente interessate e, ove rechino deroghe alle leggi vigenti, devono contenere l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare e devono essere specificamente motivate».

Le possibilità di deroga, comunemente previste dalle deliberazioni sulle calamità nazionali, riguardano ad esempio: norme del Codice degli appalti per la selezione e l'affidamento, anche diretto, di attività di progettazione ed esecuzione di lavori; disposizioni in materia ambientale per ciò che riguarda la raccolta, il trasporto e lo stoccaggio provvisorio dei materiali, dei fanghi, e dei detriti; la valutazione dell'interesse archeologico di un bene o di un sito; procedure in materia di impatto ambientale o progetti relativi ad opere concernenti beni sottoposti a tutela ¹¹.

Si tratta di condizioni operative particolari, con termini temporali limitati e del tutto giustificate dalla somma urgenza che il superamento delle emergenze richiede. Come tali dovrebbero valere per tutte le calamità che presentano caratteristiche simili, anche se di entità in parte diversa e indipendentemente da come vengono classificate. In realtà, ai sensi dell'art. 25, comma 11, del Codice della protezione civile, quando la dichiarazione dello stato di emergenza è di competenza regionale, le relative ordinanze di protezione civile devono essere adottate «in deroga alle disposizioni legislative regionali vigenti» e nel rispetto delle specifiche direttive definite dalla Presidenza del Consiglio dei ministri. In altre parole, le calamità regionali vanno gestite rispettando il Codice degli appalti, la normativa sui rifiuti e la valutazione di impatto ambientale, le procedure per i beni archeologici.

Questa asimmetria nei poteri di ordinanza si associa poi a diverse previsioni normative per quanto concerne la copertura delle spese connesse alla gestione delle calamità naturali locali e nazionali. Il finanziamento di quelle associate alle emergenze classificate come nazionali è garantito dall'apposito fondo a carico del bilancio dello Stato. L'importo è definito dalle relative dichiarazioni dello stato di emergenza emanate dal Consiglio dei ministri. Per le calamità su scala locale, il Codice della protezione civile prevede solo che «nell'ambito delle risorse disponibili [...] le regioni [...] possono

¹¹ Si veda, ad esempio, l'ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile n. 1100 del 21 settembre 2024, recante Primi interventi urgenti di protezione civile in conseguenza degli eccezionali eventi meteorologici verificatisi, a partire dal giorno 17 settembre 2024, nel territorio delle province di Reggio-Emilia, di Modena, di Bologna, di Ferrara, di Ravenna, di Forlì-Cesena e di Rimini.

prevedere l'istituzione di un fondo, iscritto nel bilancio regionale, per la messa in atto degli interventi [...] e dei servizi territoriali cui i comuni fanno riferimento per fronteggiare le prime fasi dell'emergenza». Per gli eventi di scala regionale, l'articolo 45 del Codice della protezione civile prevede l'istituzione di un Fondo specifico per contribuire al potenziamento dei servizi locali e al finanziamento delle emergenze ¹².

Pertanto, anche sul piano finanziario, la normativa contraddice i principi della sussidiarietà e della responsabilizzazione: la stessa calamità risulta totalmente a carico del fondo statale se classificata come nazionale, mentre ne è solo in parte o del tutto esclusa se riconosciuta come regionale. La calamità strettamente locale è invece a carico dei comuni, sostenuti da un concorso della regione solo nei casi in cui questo è previsto.

Le diverse modalità di copertura della spesa, unite alla discriminazione nei poteri di deroga, favoriscono inevitabilmente la tendenza, da parte delle regioni, a richiedere di qualificare come nazionale il maggior numero possibile di emergenze, indipendentemente dalla dimensione dei danni e dei fabbisogni ad esse associati.

I dati sugli interventi straordinari e di emergenza ¹³ indicano che, fra gli anni 2013 e il 2024, è stato dichiarato lo stato di calamità nazionale in relazione a dodici eventi sismici-vulcanici, il più grave dei quali, nel 2016, ha interessato i territori di Abruzzo, Lazio ed Umbria, comportando interventi finanziati dallo Stato per un importo di circa tre miliardi di euro (in termini di risorse assegnate ai commissari per la gestione dell'emergenza). In tutti gli altri casi, la spesa statale è inferiore ai cinquanta milioni e in quattro situazioni si è fermata sotto idieci milioni di euro ¹⁴. Sempre nello stesso arco di tempo sono stati fatti rientrare nella fattispecie nazionale centosessantotto eventi meteo-idrogeologico e idraulico ¹⁵, per gran parte dei quali l'entità degli interventi di prima necessità risulta associata ad una spesa relativamente contenuta: in media quattordici milioni per evento e, più in particolare, quarantotto eventi con importi inferiori a cinque milioni, altri trenta fra cinque e dieci milioni, mentre solo tre eventi hanno richiesto più di cento milioni. Il giudizio permane anche nel caso in cui si osservi il valore dei fabbisogni per gli interventi urgenti, contenuti nel piano predisposto dal commissario delegato e approvato dal DPC: su cento casi che hanno colpito una sola regione e per cui si dispone dei dati, ben due terzi sono sotto i cento milioni e solo tre superano i cinquecento milioni di euro.

¹² Il Fondo regionale è stato per lungo tempo privo di copertura finanziaria. Solo di recente è stato oggetto di stanziamenti pluriennali, ma le prime erogazioni devono ancora avvenire; vedi l'articolo 2, commi da 4 a 7 del decreto-legge n. 95/2025, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2025, n. 118.

¹³ Dipartimento della protezione civile (Presidenza del Consiglio dei ministri), Interventi straordinari e di emergenza, in «Amministrazione trasparente», sito ufficiale del Dipartimento della protezione civile, s.d., consultato il 29 gennaio 2026, disponibile all'indirizzo: www.protezionecivile.gov.it/it/dipartimento/amministrazione-trasparente/interventi-straordinari-e-di-emergenza/.

¹⁴ Elaborazioni su dati del Dipartimento della protezione civile, Interventi straordinari e di emergenza, in «Amministrazione trasparente», cit.

¹⁵ Le manifestazioni più tipiche di questa tipologia di fenomeni sono temporali, venti e mareggiate, nebbia, neve e gelate, ondate di calore, frane, alluvioni, erosioni costiere, subsidenze e valanghe.

A questa generalizzata concentrazione dei poteri decisionali e di finanziamento si associa però un ruolo comunque significativo delle amministrazioni regionali, quasi sempre chiamate ad assumere l'incarico di gestori delle emergenze. Con la sola esclusione del sisma del 2016 e dell'alluvione in Emilia-Romagna del 2025, in tutte le altre circostanze prima citate, le ordinanze del DPC hanno infatti individuato nel Presidente o in un dirigente della regione la figura del commissario delegato per gli interventi necessari al superamento delle emergenze.

2.2. *L'adeguatezza della procedura.* — Il Codice della protezione civile regola la gestione delle emergenze di rilievo nazionale definendo una procedura amministrativa con numerosi passaggi in sequenza, che iniziano con la richiesta formulata dalla regione interessata e si concludono con la delibera del Consiglio dei ministri che individua le «misure da adottare per rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita nelle aree colpite da eventi calamitosi». Alla definizione dei contenuti e alla gestione delle conseguenti attività concorre una pluralità di istituzioni e di soggetti: il Consiglio dei ministri, il Presidente e il servizio della protezione civile della regione, coloro che provvedono ai soccorsi, il personale della protezione civile, i vigili del fuoco, i volontari, il prefetto che assume la direzione unitaria di tutti i servizi di emergenza, il DPC che valuta ed emana le ordinanze, il commissario delegato e i soggetti attuatori, il responsabile della contabilità speciale, con cui si alimenta la spesa.

Nel dettaglio, la normativa elenca le seguenti attività, che si svolgono secondo l'ordine esposto:

- a) Allertamento della protezione civile nazionale (eventuale);
- b) Dichiarazione dello stato di mobilitazione del Servizio nazionale della protezione civile da parte del Presidente del Consiglio dei ministri (eventuale);
- c) Richiesta dello stato di emergenza nazionale da parte della regione;
- d) Sopralluoghi del DPC;
- e) Invio *report* sui danni da parte della regione;
- f) Dichiarazione dell'emergenza nazionale da parte del Consiglio di ministri e determinazione del primo finanziamento a carico dello Stato;
- g) Intesa DPC e regione sull'ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile (OCDPC);
- h) Adozione e pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dell'OCDPC;
- i) Predisposizione da parte della regione del piano interventi urgenti;
- j) Approvazione del piano da parte del DPC;
- k) Trasmissione degli ulteriori fabbisogni;
- l) Sopralluoghi DPC;
- m) Delibera del Consiglio dei ministri di approvazione dei nuovi fabbisogni e determinazione dell'ulteriore finanziamento a carico dello Stato;
- n) Invio del Piano da parte della regione;
- o) OCDPC volta a favorire il rientro nell'ordinario.

La procedura appare disegnata per garantire un sistematico controllo unitario, ma finisce per introdurre passaggi così numerosi da rendere problematica l'individuazione immediata del soggetto a cui ricondurre la responsabilità di rispondere in modo adeguato, efficiente e tempestivo alle necessità delle popolazioni colpite dalle calamità. Al tempo stesso la numerosità delle istituzioni coinvolte e dei passaggi procedurali appare poco compatibile con le urgenze tipiche delle emergenze. Per rispondere al quesito, implicito in quest'ultima considerazione, nel prossimo paragrafo si presentano evidenze concrete dei tempi richiesti dai vari passaggi procedurali con cui sono state gestite alcune calamità.

3. *Due casi studio a confronto: la tempesta Vaia e le recenti emergenze in Lombardia.* — L'esposizione dettagliata di due casi recenti, la tempesta Vaia e una serie di emergenze lombarde (2019-2024), consente di mettere a fuoco il meccanismo procedurale delle emergenze, mostrando un assetto di poteri e incentivi che spingono verso la centralizzazione della gestione anche quando tali emergenze potrebbero essere di fatto gestite a livello locale o regionale.

Se nei paragrafi precedenti si è mostrato come il quadro normativo e procedurale della protezione civile presenti un assetto formalmente ispirato alla sussidiarietà, ma concretamente segnato da forti spinte centripete, l'analisi dei casi studio consente di misurare gli effetti di tale assetto sul piano operativo. Il confronto tra la tempesta Vaia e una serie di emergenze lombarde recenti permette infatti di osservare, in due contesti diversi ma complementari, come si distribuiscano tempi, poteri, responsabilità e risorse.

Il primo caso è particolarmente istruttivo perché, a fronte del medesimo evento calamitoso, mette a confronto la procedura nazionale applicata alle regioni ordinarie e quella seguita dalle Province autonome sulla base del rispettivo ordinamento. Il secondo caso consente invece di seguire dall'interno la sequenza procedurale delle emergenze nazionali in eventi che, pur essendo gestiti in concreto dalla struttura regionale, restano sottoposti al controllo decisionale e finanziario dello Stato. In entrambi i casi emerge che la centralizzazione non si manifesta soltanto nella titolarità formale delle competenze, ma anche nella moltiplicazione dei passaggi autorizzativi, nella concentrazione delle decisioni finanziarie e nella conseguente dilatazione dei tempi. I casi mostrano dunque come lo scarto tra sussidiarietà di diritto e sussidiarietà di fatto si produca nella prassi amministrativa.

3.1. *La tempesta Vaia.* — Fra il 27 e il 30 ottobre 2018 un ciclone extratropicale, noto come tempesta Vaia, devastò Lombardia, Veneto, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia. Sulle aree montane del Veneto e del Trentino, caddero al suolo in soli tre giorni fino a 716 mm di pioggia, provocando alluvioni e devastazioni. Raffiche di vento di oltre 200 km/h provocarono lutti e danni per quasi quattro miliardi di euro. Particolarmente gravi furono le devastazioni del patrimonio forestale, poiché furono abbattuti quattordici milioni di alberi.

Tabella 1. I dati sulle conseguenze della tempesta Vaia ¹⁶

Regione	Stima dei danni (milioni di euro)	Superficie forestale danneggiata (ha)
Friuli V. Giulia	615	5.610
Veneto	1.769	11.758
Prov. Aut. di Trento	300	11.534
Prov. Aut. di Bolzano	85,4	6.882
Lombardia	40	2.440

Per la gestione dell'emergenza, con la delibera del C.d.M. dell'8 novembre 2018, fu attivata la procedura prevista per lo stato di calamità nazionale, con tutte le conseguenti misure e interventi, anche in termini economici. La presenza, fra le regioni colpite da Vaia, delle due province di Trento e Bolzano, titolari di potestà legislativa esclusiva per la protezione civile, comportò che per tali istituzioni l'emergenza fosse gestita sulla base della loro specifica legislazione. In particolare, l' OCDPC n. 558 del 15 novembre 2018, stabili all'art. 15 che: «gli interventi sono disposti direttamente dalle province autonome di Trento e di Bolzano, sulla base del rispettivo ordinamento».

In presenza di un evento con le stesse caratteristiche, si è così venuta a creare una duplice modalità di gestione dell'emergenza: quella nazionale, prevista dal Codice della protezione civile — applicata alle regioni — e quella normata dalle province autonome ¹⁷.

¹⁶ I dati sulla superficie danneggiata sono quelli riportati in: Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, *report* mappatura delle superfici forestali danneggiate dalla tempesta Vaia, reperibile all'indirizzo www.masaf.gov.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/18158; La stima dei danni è quella dichiarata dalle amministrazioni regionali.

¹⁷ Occorre precisare che, per statuto, le province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano anche con legge provinciale, nel rispetto della normativa dell'Unione europea e delle norme legislative fondamentali di riforma economico-sociale, ivi comprese quelle che stabiliscono i livelli minimi di regolazione richiesti dal diritto dell'Unione europea in materia di appalti e concessioni, le procedure di aggiudicazione e i contratti pubblici, compresa la fase della loro esecuzione, relativi a lavori, servizi e forniture.

Tabella 2. Scansione temporale dei provvedimenti relativi alla gestione dell'emergenza nazionale connessa agli eventi idro-meteo del 27-30 ottobre 2018

FRIULI V.G. - LOMBAR- DIA - VENETO Codice della protezione civile	DATA	TRENTO Legge provinciale n. 9/2011
.....	30 ottobre 2018 Fine evento	Delibera: Dichiarazione stato di emergenza e prime disposizioni per la gestione emergenza
.....	31 ottobre	Delibera: Prime indicazioni per interventi di somma urgenza Ordinanza: Gestione materiali risultati da interventi per messa in sicurezza, sgombero e ripristino aree
Delibera del Cdm: Dichiarazione Stato di emergenza nazionale	8 novembre	.....
Ocdpc n. 558: Primi interventi urgenti e prime risorse. Commissari delegati	15 novembre	.....
Ocdpc n. 559: Ulteriori disposizioni — deroghe e lavoro straordinario	.....	
	30 novembre	Delibera: Approvazione dei criteri interventi somma urgenza e ripristino dei comuni
Ocdpc n. 560: disposizioni rimozione alberi, prezzi di vendita; integrazione deroghe	7 dicembre	Delibera: Prolungamento spesa per sfollati
.....	19 dicembre	Ordinanza: Elenco interventi: reti stradali, ferroviarie; reticolo idrografico e opere di difesa; somma urgenza nei comuni.

FRIULI V.G. - LOMBAR- DIA - VENETO Codice della protezione civile	DATA	TRENTO Legge provinciale n. 9/2011
.....	21 dicembre	Delibera: criteri e modalità concessione contributi e indennizzi a privati e imprese— domande dal 10 genn. al 1° marzo; Integrata per recepire la Delibera del C.d.M. 21 febbraio 2019 con Ordinanza 21 marzo
.....	28 dicembre	Ordinanza: Piano gestione interventi di esbosco e ricostruzione boschi danneggiati
OCDPC n. 575: integrazione deroghe per trasporto	8 febbraio 2019	.....
Delibera del Cdm: Fondi per interventi di soccorso e assistenza, misure economiche di immediato sostegno alla popolazione (max 5mila euro) e alle attività economiche (max 20 mila euro); contributi autonoma sistemazione	21 febbraio	.....
d.P.C.m.: Assegnazione risorse finanziarie; Finanziamenti danni abitazioni (max 150 mila euro), attività economiche e produttive (max 450mila euro).	27 febbraio	.....
.....	12 marzo 2019	Ordinanza: Ridefinizione prescrizioni e vincoli su aree danneggiate
OCDPC n. 601: ulteriori deroghe; Integrazione ord. n. 558: modalità erogazione contributi; viabilità forestale;	1° agosto	.....

FRIULI V.G. - LOMBAR- DIA - VENETO Codice della protezione civile	DATA	TRENTO Legge provinciale n. 9/2011
OCDPC n. 696: ulteriori deroghe	18 agosto	.....
OCDPC n. 727: finanziamento U _E	23 dicembre	.....
OCDPC n. 869: interventi re- gione Veneto	16 aprile 2021	.....
OCDPC varie: Ordinanze per su- bentro regione iniziative per superamento criticità.	12 gennaio 2022 e success.	.....
OCDPC n. 1007: Completa- mento interventi, revisione prezzi, chiusura contabilità speciali	21 giugno 2023	.....

Nella Tabella 2, è riportato il confronto fra la tempistica delle diverse fasi della gestione dell'emergenza, così come emerge dalla scansione dei provvedimenti degli organi statali nella prima colonna e da quelli della provincia di Trento ¹⁸ nella terza.

Nonostante un cambio di giunta ¹⁹, in Trentino era stato dichiarato il locale stato di emergenza il 30 ottobre 2018, con un anticipo di otto giorni rispetto al provvedimento nazionale. Le altre regioni dovettero attendere il 15 novembre per l'ordinanza di protezione civile e il 23 dello stesso mese per la nomina del commissario delegato. I mesi successivi furono segnati da una serie di ordinanze della protezione civile nazionale, che contenevano integrazioni e modifiche rispetto quanto previsto dall'iniziale provvedimento di metà novembre. Infine, a febbraio 2020, due decreti del Consiglio dei ministri definirono l'entità dei finanziamenti, le prime misure economiche di immediato sostegno, i contributi e le forme di ristoro, in favore di soggetti pubblici, privati e attività economiche e produttive, destinate a rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita nelle aree colpite da eventi calamitosi.

A valle dei provvedimenti nazionali ora menzionati, va ricordata inoltre l'attività dei commissari delegati e dei soggetti attuatori. Nel Veneto, ad esempio, relativamente a quanto previsto dal d.P.C.m. del 27 febbraio 2019 per l'erogazione dei contributi di

¹⁸ Quest'ultima, in quanto beneficiaria dei finanziamenti a carico del fondo nazionale, ha dovuto produrre una serie di delibere, che vengono qui omesse, in quanto unicamente destinate a riclassificare e raggruppare i propri interventi, secondo gli schemi e le relative tranches di finanziamenti previsti dai decreti della protezione civile nazionale

¹⁹ Ai fini della comparazione si dovrebbe anche ricordare che le elezioni regionali del 21 ottobre 2018, avevano designato, per il Trentino, una diversa maggioranza e che la nuova Giunta provinciale si era insediata il 3 novembre.

cui sopra, la procedura ha preso avvio con una prima delibera del 4 giugno 2019, con cui si approvavano i relativi bandi. A questa ne sono poi seguite altre sette, l'ultima delle quali, emanata il 15 maggio 2020, conteneva l'elenco dei soggetti beneficiari. Negli anni successivi si è poi proceduto alla liquidazione del contributo concedibile.

Diversa la vicenda per Trento, che applicando la propria legislazione e non dovendo attendere l'emanazione dei provvedimenti nazionali, nell'arco dei mesi di novembre e dicembre 2018 completa l'emanazione di quanto si rende necessario la gestione dell'emergenza: il primo giorno dopo che è cessata la tempesta, vengono fissate le indicazioni per gli interventi di somma urgenza e la gestione dei materiali provenienti dalle attività di sgombero; un mese dopo sono approvati i criteri per gli interventi di somma urgenza e di ripristino dei comuni; il 19 dicembre l'elenco delle «prime» opere programmate o in corso su reti stradali, ferroviarie, reticolo idrografico e strutture di difesa del suolo, nonché quelle di somma urgenza nei comuni. Sempre in dicembre sono definiti criteri e modalità per la concessione di contributi e indennizzi a privati e imprese, con presentazione delle domande dal 10 gennaio al 1° marzo: almeno sei mesi prima di quanto avviene nelle altre regioni. Prima della fine dell'anno viene anche approvato il piano di gestione degli interventi di esbosco e ricostruzione dei boschi danneggiati, mentre la serie dei provvedimenti si chiude il 12 marzo 2019, con la ridefinizione di prescrizioni e vincoli sulle aree danneggiate.

La contabilità della provincia di Trento indica che, rispetto ai 133 milioni ricevuti come finanziamento statale, i pagamenti a fine 2021 sono pari all'ottantadue percento delle assegnazioni, mentre le ultime erogazioni si esauriscono con i ventiquattro milioni del 2024, raggiungendo così un totale di circa 213 milioni. Rispetto al Veneto le differenze sono ampie. Agli inizi di gennaio 2022, quando in questa regione viene chiusa la contabilità speciale, le entrate per trasferimenti statali ammontano a 755 milioni e le spese sostenute a 422. Rimangono disponibili e ancora da erogare 333 milioni, pari al 45 percento del finanziamento statale. La documentazione della regione Veneto indica che la spesa, per la gestione dell'emergenza Vaia, continua ancora nel 2025.

3.2. *La gestione delle emergenze nazionali per la Lombardia.* — Il secondo caso studio è rappresentato dalla gestione delle emergenze nazionali per la Lombardia. Fra il 2019 e il 2024, il territorio della Lombardia è stato interessato da nove eventi idro-meteo riconosciuti dal Consiglio dei ministri come emergenze nazionali. Per tutte e nove le casistiche, il commissario delegato è stato individuato nel Dirigente generale della protezione civile della regione Lombardia. Per ciascuna gestione sono stati calcolati i giorni intercorsi per il passaggio da un adempimento della procedura a quello successivo, distinguendo fra le tempistiche riconducibili ad atti di responsabilità della regione/Commissario delegato e quelle invece associate ai tempi delle amministrazioni statali.

La prima considerazione riguarda la durata complessiva della gestione della fase emergenziale, intesa come il tempo trascorso fra la fine dell'evento calamitoso e la

pubblicazione dell'ordinanza di rientro nell'ordinario: il valore è praticamente lo stesso per tutti gli eventi ed è pari a due anni. In questo arco di tempo, governato dalla procedura prevista dal Codice della protezione civile, il primo passaggio importante è rappresentato dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dell'OCDPC, l'atto che definisce gli interventi di soccorso, ripristino e assistenza economica, le opere di contenimento del rischio, l'attività di ricognizione dei fabbisogni per il ripristino delle strutture e delle infrastrutture, pubbliche e private.

La quantificazione della scansione temporale è resa talvolta complessa perché, paradossalmente, non sempre è possibile stabilire con chiarezza la data in cui termina l'evento calamitoso. Infatti, talvolta accade che ad un primo evento calamitoso, per cui si intende avanzare la richiesta di emergenza nazionale, ne facciano a breve termine seguito altri, anche in zone differenti, ma che vengono comunque «per estensione» ricompresi nell'elenco dei territori indicato nella richiesta originale. Ad esempio, la durata del fenomeno naturale che si è verificato tra l'11 e il 12 giugno 2019 nella fascia montana della Lombardia (province di Brescia, Lecco e Sondrio) è stata successivamente estesa per ricomprendere quanto accaduto nel comune di Grosio (So) tra il 25 e il 26 luglio 2019, nei comuni di Cerveneto e Ono S. Pietro (Bs) il 31 luglio e, infine nel comune di Casargo (Lc) il 12 agosto 2019. In questa occasione il 14 giugno la regione ha chiesto una prima dichiarazione dello stato di emergenza; a questa ha però poi fatto seguito una seconda, inviata a Roma il 14 agosto, unitamente al rapporto sui danni e gli interventi necessari per il complesso degli eventi. Stando così le cose, la regione ha atteso due giorni, dalla fine degli eventi, per inviare la richiesta al DPC di Roma. Ma il rapporto sui danni è stato inviato solo dopo la fine dell'ultimo e i sopralluoghi dei tecnici della protezione civile di Roma sono avvenuti il 21 agosto, sette giorni dopo la fine dell'ultimo evento e l'invio del rapporto, ma anche settanta dalla fine di quelli che avevano portato alla richiesta di emergenza del 14 giugno.

La dichiarazione dello stato di emergenza nazionale è stata poi approvata dal Consiglio dei ministri il 1° luglio, ma si è dovuto attendere sino al 25 luglio per veder emanata la fondamentale OCDPC e il 5 agosto per l'uscita sulla Gazzetta Ufficiale. Rispetto all'evento, in corrispondenza del quale era stata formulata la prima richiesta della Lombardia, sono trascorsi cinquantquattro giorni. Di questi, sono imputabili ai tempi amministrativi della regione Lombardia: due giorni dalla fine del primo evento per predisporre la richiesta dello stato di emergenza; altrettanti — dalla fine dell'evento di agosto — per completare e inviare a Roma il rapporto sui danni; un giorno per esaminare e condividere la proposta del CDPC. Le amministrazioni dello Stato, ne hanno fatti trascorrere diciassette prima di deliberare lo stato di emergenza nazionale, ventitré per predisporre la proposta di ordinanza OCDPC, altri undici perché fosse pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale. La regione, sulla base dell'ordinanza, ha infine avuto bisogno di sette giorni per predisporre il piano per gli interventi urgenti, mentre il DPC ne ha impiegati undici per esaminarlo e approvarlo. Sommando il tutto, si sono resi necessari dodici giorni per l'amministrazione regionale e sessantadue per gli organi statali.

Il 31 ottobre la regione ha poi trasmesso al DPC il documento sugli ulteriori fabbisogni: settantanove giorni dopo l'approvazione del primo piano. Il DPC ha poi atteso novantasei giorni per effettuare i sopralluoghi, altri centosessantuno sono serviti perché il Consiglio dei ministri deliberasse sui nuovi fabbisogni. Prima di predisporre ed inviare il piano della regione sui nuovi fabbisogni sono passati altri cinquantasette giorni. Il 29 settembre del 2020 il DPC lo ha approvato: altri venti giorni. Il totale finale è di circa centocinquanta giorni per la regione e di trecentoquaranta per lo Stato.

Non per tutti gli eventi riconosciuti come emergenze nazionali i valori ripetono quanto risulta da questa ricostruzione. Anche fermando l'attenzione sulle tempistiche che riguardano i procedimenti che portano all'approvazione del piano per gli interventi urgenti, si osservano valori simili, talvolta anche più elevati. In ogni caso la quota di tempi trascorsi da imputare allo Stato risulta più alta di quella della regione.

Appare quindi legittimo chiedersi se ciò risponda a quei criteri di efficienza e tempestività che la gestione delle emergenze richiederebbe. Dalle analisi riportate emergono due aspetti che si possono circoscrivere alle calamità e i cui costi di gestione sono, in termini di entità, ragionevolmente collocabili nella dimensione regionale delle emergenze. Il primo aspetto è che l'attività degli organi dello Stato apporta un contributo limitato alla qualità della gestione delle emergenze: si traduce prevalentemente in controlli preventivi e in atti autorizzativi, funzionali alla quantificazione di un trasferimento vincolato in favore della regione, che attraverso un suo funzionario/commissario gestisce nei fatti l'emergenza e tutte le attività necessarie di soccorso, ripristino e sostegno alla popolazione e alle imprese. Il secondo aspetto riguarda l'intreccio dei rapporti fra Stato e regione che comporta, nelle condizioni migliori, un raddoppio dei tempi che si osserverebbero qualora la regione operasse in piena autonomia decisionale e finanziaria. In quest'ultimo caso, la riduzione degli adempimenti richiesti si tradurrebbe in una maggiore celerità, ovvero in una riduzione della tempistica nella gestione delle emergenze, con tempi complessivi inferiori rispetto a quelli storicamente osservati per la sola regione;

È ragionevole presumere che i soccorsi e il ripristino delle infrastrutture non si arrestino in attesa dei deliberati previsti dalla legislazione statale. È però altrettanto ragionevole domandarsi se i tempi dell'amministrazione non producano comunque effetti, ovvero che possa verificarsi qualche ritardo con ricadute sulla vita della popolazione e sulle attività economiche.

4. *Gli effetti associati ai tempi della gestione: danni diretti e indiretti.* — Per quantificare gli effetti e le perdite (prevalentemente economiche) conseguenti alle calamità, la letteratura distingue tra danni diretti e indiretti, che a loro volta possono essere immediati oppure successivi. La tabella 3 espone ed esemplifica le quattro tipologie di danno.

Tabella 3. Classificazione dei danni associati alle calamità (a cura degli autori)

	Danni immediati	Danni conseguenti e successivi
Danni direttamente connessi all'evento	• danni alle persone • danni e distruzione di beni • costi dell'emergenza • perdite di animali • danni e distruzione di infrastrutture	• perdita di valore aggiunto per danni ai fattori della produzione • ricostruzione delle abitazioni e delle strutture produttive • ricostituzione allevamenti e colture
Danni indirettamente connessi all'evento	• aumento dei tempi di percorrenza per i danni alle reti e alle vie di comunicazione • ritardi o impossibilità di forniture da parte delle aziende danneggiate	• perdita di valore aggiunto nell'indotto collegato alle imprese danneggiate • perdita di valore aggiunto per danni alle reti e alle vie di comunicazione

I danni immediati e diretti rappresentano la categoria più nota, normalmente utilizzata per quantificare le conseguenze di un evento e all'interno della quale si collocano anche i costi legati alla gestione dell'emergenza. Si tratta complessivamente di una componente la cui rilevanza è condizionata dalla natura e dall'entità dei fenomeni calamitosi ma anche da fattori quali i tempi di preavviso e la tempestività dei soccorsi.

I danni indiretti, generalmente associati alle ripercussioni sul tessuto produttivo, interessano sia il territorio colpito dalla calamità e sia le altre aree che sono origine e destinazione di beni e servizi scambiati con la località interessata dai danni diretti. A parità di questi ultimi, i danni indiretti saranno tanto più consistenti quanto più sono presenti attività produttive e, soprattutto, dipendono dall'entità e tempestività delle forme di sostegno economico rivolte alle popolazioni colpite e al tessuto produttivo e dalla durata della fase emergenziale, ovvero dall'intervallo di tempo intercorso fra l'insorgere della calamità e il ritorno alla «normalità».

Da verifiche empiriche e studi di simulazione che esaminano soprattutto alluvioni e inondazioni emergono i seguenti aspetti. In primo luogo, l'esistenza di sistemi di mitigazione (per esempio, dighe) e la tempestività dei sistemi di allerta sono cruciali per limitare drasticamente danni e perdite²⁰. In situazioni emergenziali ogni minuto conta

²⁰ S. BALBI, F. VILLA, V. MOITABED, K.T. HEGETSCHWEILER e C. GIUPPONI, *A spatial Bayesian network model to assess the benefits of early warning for urban flood risk to people*, in 16 *Natural Hazards and Earth System Sciences* (2016), 1323.; K.M. CARSELL, N.D. PINGEL e D.T. FORD, *Quantifying the*

nel limitare il numero di vittime: per circa trenta minuti di ritardo dell'allerta il numero di persone esposte alla calamità sale, e questo si riflette nel numero di vittime, che aumenta fino a sei volte ²¹. Analisi che raffrontano costi e benefici dei sistemi di allerta precoce dimostrano come ogni euro speso in sistemi di allerta precoce è potenzialmente capace di restituire centinaia di euro grazie alla riduzione dei danni economici diretti e indiretti delle alluvioni ²².

Per quanto riguarda una stima dell'entità dei danni in termini puramente monetari, piccole superfici ad alta densità di capitale dettano la scala dei danni piuttosto che vaste aree residenziali ²³, soprattutto quando servizi fognari, elettrici e telefonici sono interrotti ²⁴. Alcuni studi mostrano inoltre una riduzione dei redditi familiari e aziendali, e delle spese fino al 7 per cento per le zone colpite ²⁵, danni che non vengono necessariamente riassorbiti nel medio termine ²⁶. Anche il tempismo degli interventi post-evento non è irrilevante: con aiuti in denaro tempestivi migliora il benessere psicologico e l'accesso a beni e servizi essenziali ²⁷, inoltre la tempestività dell'intervento può mitigare la profondità dell'alluvione e quindi il danno economico ²⁸. I danni dovuti ad eventi locali si riflettono anche in indicatori aggregati che mostrano un abbassamento

Benefit of a Flood Warning System, in 5 *Natural Hazards Review* (2004), 131; A. AVDEENKO e M. FRÖLICH, *Cost and Benefits of Climate Change Adaptation Policies: Evidence from an RCT and Extreme Flooding in Pakistan*, in 23 *Journal of the European Economic Association* (2025), 1950; D. MOLINARI, F. BALLIO e S. MENONI, *Modelling the benefits of flood emergency management measures in reducing damages: a case study on Sondrio, Italy*, in 13 *Natural Hazards and Earth System Sciences* (2013), 1913.

²¹ S. ALONSO VICARIO, M. MAZZOLENI, S. BHAMIDIPATI, M. GHARESIFARD, E. RIDOLFI, C. PANDOLFO, e L. ALFONSO, *Unravelling the influence of human behaviour on reducing casualties during flood evacuation*, in 65 *Hydrological Sciences Journal* (2020), 2359.

²² F. PAPPENBERGER, H.L. CLOKE, D.J. PARKER, F. WETTERHALL, D.S. RICHARDSON e J. THIELEN, *The monetary benefit of early flood warnings in Europe*, in 51 *Environmental Science & Policy* (2015), 278.

²³ S. FRONGIA, G.M. SECHI e M. DAVISON, *Tangible and intangible flood damage evaluation*, in 7 *E3S Web of Conferences* (2016), 05007.

²⁴ G.R. WEBB, K.J. TIERNEY, e J.M. DAHLHAMER, *Businesses and Disasters: Empirical Patterns and Unanswered Questions*, in 1 *Natural Hazards Review* (2000), 83.

²⁵ J. ANTILA-HUGHES e S. HSIANG, *Destruction, disinvestment, and death: Economic and human losses following environmental disaster*, in SSRN Working Paper (2013), 10; I. NOY, C. NGUYEN e P. PATEL, *Floods and Spillovers: Households after the 2011 Great Flood in Thailand*, in 69 *Economic Development and Cultural Change* (2021), 829; N. POAPONSAKORN, P. MEETHOM e K. PANTAKUA, *The impact of the 2011 floods, and flood management on Thai households*, in *Resilience and recovery in Asian disasters: Community ties, market mechanisms, and governance* (2014), 75.

²⁶ S. FATICA, G. KÁTAY, e M. RANCAN, *Floods and firms: Vulnerabilities and resilience to natural disasters in Europe*, in JRC Working Papers in Economics and Finance (2022).

²⁷ P. J. CHRISTIAN, F.A. DUNSCH, J. HEIRMAN, E.M. KELLEY, F. KONDYLIS, G. LANE, J. WAIDLER, N. ADUSUMALLI, O. BATMUNKH e K. MALHOTRA, *Fast action for floods: RCT evidence on forecast-based cash transfers from Bangladesh and Nepal*, in NBER Working Paper (2025).

²⁸ T. ENDENDIJK, W. BOTZEN, H. DE MOEL, K. SLAGER e M. KOK, *Enhancing resilience: Understanding the impact of flood hazard and vulnerability on business interruption and losses*, in 46 *Water Resources and Economics* (2024), 100244.

del prodotto interno lordo (PIL) nazionale e un aumento della dipendenza da altre economie (via importazioni) a seguito di eventi calamitosi.²⁹

In aggiunta a questi aspetti vanno tenute a mente due considerazioni. Primo, le statistiche «di insieme» (PIL locale, valore aggiunto, occupazione totale) possono essere fuorvianti in quanto misure di aiuto possono avere su di loro un'incidenza positiva che maschera il danno effettivo delle calamità. Secondo, la criticità dei sistemi di prevenzione e risposta è sempre più rilevante: le proiezioni fino all'anno 2100 stimano una crescita dei danni da eventi calamitosi data l'attesa di una loro maggior frequenza³⁰.

Tornando al caso italiano, per quanto riguarda i danni diretti, il Codice della protezione civile prevede l'attivazione di prime misure economiche di immediato sostegno al tessuto economico e sociale nei confronti della popolazione e delle attività economiche e produttive direttamente interessate dall'evento, per fronteggiare le più urgenti necessità. Nei casi che sono stati esaminati gli importi previsti sono stati di cinquemila euro massimi per la popolazione e di ventimila euro per le attività economiche. Per poterne beneficiare gli interessati devono compilare appositi formulari e fornire un'adeguata documentazione. Per comprenderne la complessità basta forse osservare il caso della regione Lombardia che, per la misura di sostegno alla popolazione e in coerenza con le indicazioni della normativa nazionale, ha predisposto una guida di dieci pagine. Rispetto poi alla tempestività dell'«immediato sostegno» elenchiamo in nota³¹ la scansione temporale dei diversi atti che sono stati necessari per aprire i bandi relativi ad una «calamità nazionale» del luglio 2023. Come risulta evidente, la procedura non si è ancora conclusa: raccolte le domande, occorrerà procedere alla loro istruttoria,

²⁹ G. FELBERMAYR e J. GRÖSCHL, *Natural disasters and the effect of trade on income: A new panel IV approach*, in 58 *European Economic Review* (2013), 18. S. HOCHRAINER, *Assessing the macroeconomic impacts of natural disasters: Are there any?* in *World Bank Policy Research Working Paper* (2009) No. 4968.

³⁰ L. FEYEN, R. DANKERS, K. BÓDIS, P. SALAMON e J.I. BARREDO, *Fluvial flood risk in Europe in present and future climates*, in 112 *Climatic Change* (2012), 47.

³¹ Delibera del CDM del 28 agosto 2023 - stato di calamità nazionale;
OCPDC n. 1026 del 27 settembre 2023;
Delibera del CDM del 7 agosto 2024 - proroga emergenza;
Delibera del CDM del 30 agosto 2024 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 214 del 12 settembre 2024) - Finanziamenti
Per attivare la procedura da parte della regione Lombardia:
nota del 16/10/2024 - proposta al Dipartimento della protezione civile delle modalità tecniche gestione del contributo di immediato sostegno;
nota del 25/10/2024 - Dipartimento della protezione civile - invio dello schema di ordinanza per l'intesa ai sensi dell'art. 25 del decreto legislativo n. 1/2028;
nota del 12/11/2024 del Presidente della giunta regionale - intesa di cui al punto precedente;
nota del 14/02/2025 - Dipartimento della protezione civile invio di una richiesta di informazioni della Ragioneria generale dello Stato;
nota del 18/02/2025 - Ragioneria generale dello Stato - fornite integrazioni richieste;
Decreto del Commissario delegato n. 3265 del 12 marzo 2025 - Modalità tecniche per la gestione delle domande di immediato sostegno;
Presentazione e raccolta domande dal 24/03/2025 al 15/05/2025.

approvare l'elenco dei beneficiari e procedere al pagamento. Solo allora la «somma urgenza» troverà una risposta effettiva, ma oltre due anni dopo il verificarsi del danno. Appare pienamente legittimo dubitare che il contributo possa rappresentare «un immediato sostegno [...] per fronteggiare le più urgenti necessità».

Per quanto riguarda i contributi di cui alla lettera e), art. 25, comma 2 del Codice della protezione civile e destinati al «ripristino di abitazioni e sedi delle attività economiche e produttive», i dati più recenti si riferiscono ad eventi dell'agosto 2021. Con OCDPC n. 1089 del 19 luglio 2024 sono stati definiti i finanziamenti a disposizione del Commissario. Effettuata la ricognizione, l'esito è stato approvato il 30 dicembre 2024. A quattro anni di distanza dalla fine dell'evento, le erogazioni ai beneficiari sono ancora in corso. Si tratta di un intervallo di tempo che emerge anche analizzando i dati di quasi tutti gli eventi riportati negli archivi del DPC.

Per avere un termine di confronto rispetto ad un approccio alternativo, si può assumere a paragone quanto è stato fatto in materia di contributi in provincia di Trento con gli eventi di fine ottobre 2018: il 6 dicembre è stata stipulata una convenzione con gli istituti di credito che prevedeva garanzie sui prestiti concessi a imprese e privati danneggiati dall'evento; il 21 dicembre la Giunta ha deliberato i criteri e le modalità per l'erogazione dei contributi e degli indennizzi alle popolazioni e al tessuto economico, con avvio della raccolta delle domande a decorrere dal 10 gennaio 2019; criteri e modalità sono stati rivisti in relazione a quanto previsto dal d.P.C.m. del 27 febbraio 2019; dopo quelle presentate dal 10 gennaio, altre se ne sono aggiunte e poi valutate e liquidate a trenta giorni.

La dilatazione dei tempi, incompatibile con la pretesa «immediatezza» degli interventi emergenziali, incide sull'economia in rapporto alle condizioni locali, con effetti tanto più consistenti quanto più il territorio interessato si caratterizza per livelli di produzione elevati. Prendendo come estremo il caso della Lombardia, possiamo osservare che nella regione si produce un valore aggiunto che per il 2023 l'Istat quantifica in quattrocentoquaranta miliardi di euro. Tale importo corrisponde, per giornata lavorata, a circa quattrocentocinquanta euro per ogni occupato. Partendo da questi dati è possibile individuare l'ordine di grandezza dei danni diretti e indiretti che possono essere prodotti dal blocco dell'economia associato ad un evento calamitoso di particolare gravità. Fra gli eventi classificati fra le calamità nazionali, esaminiamo di seguito quello che ha colpito l'intera regione nel luglio 2023. Per la gestione dell'emergenza e i successivi interventi, lo Stato ha previsto finanziamenti per circa centododici milioni, a cui ne vanno poi aggiunti altri undici relativi ad interventi diretti della regione Lombardia.

Per quantificare, in linea di massima, il danno al sistema economico si può ipotizzare che, rispetto alla popolazione interessata di quasi dieci milioni di abitanti e circa quattro milioni di occupati, se anche solo il cinque per cento di costoro fosse rimasto coinvolto dall'emergenza e, per un giorno non si fosse recato al lavoro perché l'impianto produttivo in cui operavano risultava danneggiato oppure perché la viabilità

era bloccata, il costo del danno stimato sarebbe di novanta milioni di euro. A questo importo si dovrebbe poi aggiungere il dato sull'impatto che la mancata produzione potrebbe avere a livello di rete commerciale e sulle altre aziende per mancate forniture e acquisti.

Sulla base di queste considerazioni è ragionevole pensare che i tempi dilatati, tipici della gestione dell'emergenza e dell'erogazione dei contributi, abbiano condizionato la tempestività e l'adequazione degli interventi, di «somma urgenza», ritardando o riducendo la capacità dei cittadini e delle imprese di ritornare rapidamente alla «normalità». Se, con riferimento all'esempio precedente, ciò si traducesse anche soltanto in due giorni di blocco del cinque per cento della produzione, il relativo danno diretto e indiretto sul valore aggiunto nazionale — e dunque non solo regionale — potrebbe essere quantificato in quasi duecentoventicinque milioni di euro, ovvero un importo pari a quasi due volte i costi complessivi dell'emergenza sostenuti dal fondo nazionale e, con risorse proprie, dalla regione Lombardia.

5. *Il finanziamento delle emergenze: status quo e proposte.* — Un secondo paradosso concerne il finanziamento delle emergenze. Il Codice della protezione civile consente alle regioni di gestire autonomamente le calamità, ma non costruisce un meccanismo finanziario simmetrico: se l'evento è «nazionale», l'onere grava sul fondo statale e su trasferimenti vincolati; se è «sub-nazionale» la copertura è rimessa in tutto o in parte alla capacità fiscale locale e alla scelta di istituire fondi regionali. L'asimmetria finanziaria si combina poi con l'asimmetria dei poteri di deroga, portando le regioni a chiedere la dichiarazione nazionale, perché essa consente di utilizzare poteri derogatori e di accedere a risorse statali a totale copertura della spesa. Ne deriva una «nazionalizzazione» anche di eventi la cui gestione operativa è, di fatto, regionale.

Con l'esclusione di un paio di casi, tutte le calamità degli ultimi dodici anni sono state di fatto gestite dalle regioni, con poteri di deroga «statali» e risorse finanziarie amministrate da Roma. Ne è derivato il ricorso ad *iter* amministrativi complessi, probabilmente giustificabili di fronte a una catastrofe come il terremoto che nel 2016 ha colpito Lazio, Marche, Umbria ed Abruzzo (per il quale al Commissario delegato sono stati assegnati tre miliardi di euro). Meno comprensibile è invece la scelta di riconoscere come emergenza nazionale gli «eventi meteorologici verificatisi nei giorni dal 14 al 19 giugno 2018 nei territori dei comuni di Reggio Calabria, di Bagnara Calabria, di Scilla, di Joppolo e di Nicotera», beneficiari di un'assegnazione al Commissario delegato di 500 mila euro per la gestione dell'emergenza, di 483 mila per i danni alle abitazioni private e di 805 euro per il ripristino delle attività economiche; nonostante la modestia della spesa, l'evento citato compare in un'ordinanza del CDPC, datata 24 gennaio 2022 e recante disposizioni per consentirne il completamento dei lavori.

Come dimostrato, lo Stato ricomprende sistematicamente nella definizione di «emergenza nazionale» eventi che, per le loro dimensioni, dovrebbero ragionevolmente essere ricondotti al rango di calamità regionali, anche perché non sempre presentano

caratteri di urgenza e gravità di scala nazionale. Tale conclusione è avvalorata dall’osservazione dei tempi. Mettendo a confronto i giorni con l’entità delle somme riconosciute per il finanziamento degli interventi emergenziali, si osserva in Tabella 4 come il tempo trascorso tenda ad essere tanto più elevato quanto minore è l’importo del finanziamento statale.

Tabella 4. Stati di emergenza rischio idro-meteo e sismico-vulcanico: eventi, importi e tempistiche ³²

STATI DI EMERGENZA RISCHIO IDRO-METEO (2013-2024)		
Numero eventi	Importo assegnato al Commissario (milioni)	Giorni medi tra evento e delibera stato di emergenza
4	maggiore di 100 milioni	10
9	da 50 a 100 milioni	28
12	da 30 a 50 milioni	57
11	da 20 a 30 milioni	78
17	da 10 a 20 milioni	82
17	da 5 a 10 milioni	94
22	inferiore a 5 milioni	74
STATI DI EMERGENZA RISCHIO SISMICO-VULCANICO		
1	da 30 a 50 milioni	5
1	da 20 a 30 milioni	8
3	da 10 a 20 milioni	26
2	da 5 a 10 milioni	82

In altri termini, gli eventi i cui costi sono inferiori ad una certa soglia — cinquanta milioni per quelli idro-meteo e trenta per i sismici — sembra che siano trattati dal DPC e dal Consiglio dei ministri come non urgenti, presumibilmente perché già fronteggiati tempestivamente dalle amministrazioni regionali interessate. Sul piano dei rapporti istituzionali ciò significa che, con la sola esclusione dei casi più gravi, il ricorso alla «calamità nazionale» sia un espediente che rischia di condizionare l’autonomia regionale, sottoponendola al controllo del DPC e riconoscendo, come contropartita, un

³² Elaborazioni su dati del Dipartimento della protezione civile (Presidenza del Consiglio dei ministri), Emergenze - Il rischio meteo-idro, in «Amministrazione trasparente», sito ufficiale del Dipartimento della protezione civile, s.d., consultato il 29 gennaio 2026, disponibile all’indirizzo: www.protezionecivile.gov.it/it/dipartimento/amministrazione-trasparente/interventi-straordinari-e-di-emergenza/emergenze-il-rischio-meteo-idro/.

trasferimento in somma fissa, a destinazione vincolata e di importo discrezionale, che risulta nei fatti a copertura parziale o totale sia della spesa che le autorità locali avrebbero direttamente sostenuto e sia delle opere di contenimento del rischio e della ricostruzione di infrastrutture e immobili previsti dal piano degli interventi, predisposto dal Commissario regionale e discrezionalmente ritenuti ammissibili dal DPC.

Tabella 5. Importo dei costi relativi ad eventi calamitosi meteo-idro: periodo dal 1.1.2014 - al 31.12.2025 - Importi medi annui per abitante in euro ³³

	Richiesta stato di emergenza			Delibera C.d.M.	Stima Commissario	Costo per pubblico	Entrate tributarie extra sanità
	Soccorso e ripristino servizi	Riduzione rischi e infrastrutture	Totale segnalato da regione	Risorse emergenza	Ripristino patrimonio pubblico	Emergenza e patrim. pubblico	
Abruzzo	4,04	84,10	88,15	3,97	62,30	66,28	383,64
Basilicata	6,13	32,64	38,77	8,14	22,85	30,98	866,13
Calabria	3,00	40,43	43,43	5,38	10,36	15,74	381,20
Campania	2,40	8,28	10,68	2,44	12,20	14,64	340,76
Emilia- Romagna	11,90	19,60	31,50	10,91	24,16	35,07	292,38
Friuli v. Giulia	7,79	3,38	11,17	5,41	6,13	11,55	-
Lazio	0,64	5,68	6,32	0,73	8,08	8,81	543,52
Liguria	11,72	37,87	49,59	15,70	34,08	49,78	299,48
Lombardia	1,06	3,32	4,37	1,85	2,49	4,35	219,34
Marche	0,73	23,77	24,50	2,34	13,51	15,85	316,96
Molise	5,00	80,23	85,23	3,34	29,47	32,81	596,01
Piemonte	2,83	17,35	20,18	3,64	4,95	8,60	317,15
Puglia	0,68	17,32	18,00	1,07	12,86	13,93	200,44
Sardegna	0,34	2,43	2,77	2,12	30,64	32,77	-
Sicilia	4,11	10,94	15,05	4,74	7,82	12,56	-
Toscana	12,22	16,42	28,64	6,18	15,55	21,73	304,98
Umbria	0,22	9,73	9,95	1,81	12,26	14,06	292,47
Valle d'Aosta	17,01	11,61	28,61	53,67	32,49	86,16	-
Veneto	5,46	15,97	21,44	6,62	17,62	24,24	263,94
<i>Italia</i>	<i>3,93</i>	<i>13,05</i>	<i>16,98</i>	<i>5,64</i>	<i>12,21</i>	<i>17,86</i>	<i>277,03</i>

³³ Elaborazioni su dati Dipartimento della protezione civile (Presidenza del Consiglio dei ministri), Emergenze - Il rischio meteo-idro, cit

La natura pattizia e il carattere sostitutivo di questo intervento finanziario sono tradizionalmente considerati come fattori incompatibili con il principio di sussidiarietà e che possono favorire la deresponsabilizzazione degli amministratori e, più in generale, l'uso improprio delle risorse pubbliche. Giustificate dall'eccezionalità degli eventi emergenziali, tali scelte degli organi statali sono anche responsabili di potenziali differenze di trattamento fra territori. Prendendo a riferimento gli oltre centocinquanta eventi alluvionali e franosi degli anni dal 2014 al 2025, rispetto ad un importo medio annuo di 5,64 euro ad abitante destinati al commissario delegato per la gestione della fase emergenziale, si osservano massimi pari ad oltre tre volte e minimi ben sotto un quinto ³⁴. Se ai finanziamenti per l'emergenza si somma l'importo delle spese per il ripristino del patrimonio pubblico, i divari sono ancora più ampi: da un massimo di sessantasei euro annui pro capite dell'Abruzzo a un minimo di 4,35 euro della Lombardia (Tabella 5).

Per meglio cogliere l'impatto redistributivo di tali erogazioni statali si può osservare che, sulla base dei dati forniti dal DPC, su quasi un miliardo di danni mediamente segnalati annualmente dalle regioni, la parte che strettamente concerne l'emergenza — soccorso e assistenza alla popolazione nonché ripristino della funzionalità di servizi e reti — rappresenta circa un quinto; per contro, interventi che riguardano invece competenze locali in materia di opere pubbliche — interventi di riduzione del rischio e ripristino di strutture e infrastrutture — incidono rispettivamente per un terzo e per la metà.

L'ultima colonna della tabella 5 riporta il dato delle entrate tributarie per abitante, accertate dalle regioni nel 2023. Lungi dal sostenere che gli attuali gettiti dei tributi regionali possano rappresentare la fonte esclusiva finanziamento di tutte le emergenze, è però evidente che gli importi dei costi complessivi ad esse connessi — gestione dei soccorsi e ricostruzione del patrimonio pubblico — hanno ordini di grandezza del tutto compatibili con le dimensioni dei bilanci di quasi tutte le amministrazioni. Solo qualche regione, come Abruzzo e Liguria, avrebbero difficoltà relativamente maggiori. Le autonomie speciali forse non dovrebbero nemmeno comparire nell'elenco, viste le risorse di cui dispongono. I profili finanziari degli interventi di protezione civile sembrano essere un tema trascurato dalla letteratura economica, a meno di considerare il filone legato a contratti assicurativi. A questo riguardo qualche riflessione può essere fatta in relazione all'art. 1, commi 101-107, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 che, per le sole imprese, ha introdotto l'obbligo di stipulare polizze a copertura dei danni direttamente cagionati da sismi, alluvioni, frane, inondazioni ed esondazioni. Si tratta però di un approccio solo parziale che, per ragioni di sopportabilità dei costi, difficilmente potrebbe essere esteso anche alla sfera dei privati cittadini. L'azzardo morale sarebbe invece la causa di «fallimento del mercato assicurativo» per quanto riguarda il

³⁴ Elaborazioni su dati Dipartimento della protezione civile (Presidenza del Consiglio dei ministri), Emergenze - Il rischio meteo-idro, cit.

patrimonio pubblico, in quanto l'assicurato potrebbe assumere comportamenti che direttamente influenzano la probabilità del verificarsi di un evento calamitoso.

In linea di principio, il finanziamento delle emergenze deve promuovere la responsabilità della regione nell'uso delle risorse che provengono dalla fiscalità e incentivare la prevenzione delle calamità in termini di scelte sull'uso del territorio, di manutenzione delle opere e di realizzazione dei necessari investimenti. Allo stesso tempo, è bene che il finanziamento limiti gli effetti impropriamente redistributivi, associati a inadeguata attività di prevenzione e al rischio di comportamenti di spesa non appropriati.

Perché ciò avvenga è necessario prevedere che il trasferimento finanziario statale, il cui onere grava sull'intera comunità nazionale, abbia un carattere di eccezionalità e, di riflesso, che il numero più ampio possibile di stati di emergenza sia rappresentato da eventi classificati come locali e regionali.

I passi da compiere in questa direzione sarebbero almeno tre. Per prima cosa, prevedere che per le emergenze nazionali il commissario non sia necessariamente un organo della regione, come oggi invece avviene in quasi tutti i casi. Secondo, uniformare le potestà di ordinanza che l'attuale Codice della protezione civile invece discrimina per tipologia, incentivando così la richiesta di veder riconosciuta la maggiore flessibilità operativa che offre lo stato di emergenza nazionale. Infine, stabilire, sul piano finanziario, che le regioni assumano sempre e comunque a loro carico almeno una quota dei costi associati alle emergenze, indipendentemente dalla loro scala.

L'ipotesi potrebbe essere quella di prevedere che, salvo casi del tutto eccezionali e ritenuti tali perché «tecnicamente» non gestibili con mezzi e risorse locali, vengano normativamente definiti come regionali tutti gli eventi i cui costi, associati alla gestione dell'emergenza, risultino inferiori ad una soglia per regione definita in base a: una quota minima di importo fisso — ad esempio 5 milioni di euro e una quota variabile, proporzionata al numero di abitanti — ad esempio del valore di un euro pro capite.

A tutela dei territori più esposti ai rischi, si potrebbe prevedere anche una soglia massima della spesa che il bilancio regionale può mediamente sopportare in determinato arco temporale — ad esempio il doppio della soglia di cui sopra. Gli stessi importi dovrebbero poi essere previsti come «compartecipazione» della regione alla copertura della spesa associata alle locali emergenze «nazionali».

Si tratta di un'ipotesi che nei fatti non comporta aggravii per la finanza pubblica, presa nel suo complesso. L'unico effetto prodotto sarebbe di carattere redistributivo, ovvero il trasferimento a carico delle regioni di una parte della spesa che gli attuali meccanismi di classificazione delle emergenze collocano a carico del bilancio dello Stato. Per finanziare gli oneri trasferiti alle regioni, la strada maestra potrebbe essere quella di riconoscere loro maggiori spazi di autonomia tributaria, associati ad una riduzione di pari importo del prelievo statale. In subordine si potrebbe prevedere che la regione possa accedere alle risorse del fondo nazionale, ma a condizione che, con l'attuale sua fiscalità, copra comunque una quota del fabbisogno di spesa, predefinita *ex ante*.

Il modello che è stato ora descritto rappresenta un classico tentativo di coniugare i meccanismi finanziari con l'obiettivo di promuovere la responsabilizzazione delle istituzioni, l'efficienza allocativa e comportamenti non opportunistici; il tutto nel rispetto del fondamentale principio della sussidiarietà. I benefici sarebbero molteplici. La regione non avrebbe più bisogno di richiedere la dichiarazione dell'emergenza nazionale per gli eventi che interessano il suo territorio — o almeno per quelli effettivamente gestibili in via esclusiva con i mezzi di cui dispone come servizio di protezione civile. Liberata dall'intreccio degli adempimenti nazionali, potrebbe pertanto operare con più tempestività, garantendo un migliore contenimento dei danni e un più celere ritorno alla normalità. A livello statale, il DPC potrebbe dedicare a fini più coerenti con la finalità istitutiva, risorse che oggi sono assorbite da attività amministrative — per di più con ricadute negative. Ad esempio, potrebbe proporre un suo ruolo come commissario dell'emergenza nei casi in cui, posta di fronte ad una calamità, una regione risultasse inadempiente o, semplicemente, inadeguata.

Vi sono ovviamente delle soluzioni alternative rispetto a quelle che emergono da questo approccio, ispirato ad una nozione di interesse nazionale inteso come ricerca di efficienza, perseguita attraverso la responsabilizzazione e declinata nel rispetto della sussidiarietà.

Con l'articolo 2, commi da 4 a 7 del decreto-legge n. 95/2025³⁵, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2025, n. 118, sono state emanate apposite disposizioni inerenti al Fondo regionale di protezione civile, già previsto all'articolo 45 del Codice della protezione civile, ma da anni privo della necessaria dotazione finanziaria. Con il successivo decreto del Ministro per la protezione civile e le politiche del mare del 13 gennaio 2026 sono stati individuati i criteri di riparto e modalità di trasferimento delle risorse del fondo regionale per l'anno 2025: il quaranta per cento delle risorse è destinato al potenziamento del sistema di protezione civile delle regioni e degli enti locali; la rimanente quota pari al sessanta per cento al concorso agli interventi e alle misure diretti a fronteggiare esigenze urgenti conseguenti alle emergenze per i quali sia stata dichiarata o riconosciuta un'emergenza di rilievo regionale, a condizione che la regione abbia provveduto nel rispetto, fra gli altri, anche di quanto previsto dal comma 11 dell'articolo 25 del Codice della protezione civile sui vigenti limiti dei poteri di ordinanza in materia di emergenze regionali.

Per accedere ai finanziamenti connessi alle emergenze, la regione deve predisporre un'istruttoria in via preventiva e mettere in atto interventi coerenti per finalità e contenuto con quanto dettagliatamente indicato dal decreto del 13 gennaio 2026 del Ministro della protezione civile e le politiche del mare.

Le regioni dichiarano poi lo stato d'emergenza ed entro il 31 gennaio trasmettono al DPC gli atti adottati, l'istruttoria regionale e il fabbisogno ammissibile. Il DPC, ricevuta la relazione tecnica istruttoria effettua un'istruttoria a carattere speditivo volta a

³⁵ Convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2025, n. 118.

verificare il rispetto di quanto prescritto dalla normativa. L'anno successivo, con decreto si provvede al riparto delle risorse del fondo regionale, in misura proporzionale al fabbisogno ammissibile accertato. In ogni caso, anche le Regioni che hanno beneficiato delle risorse del Fondo possono comunque richiedere lo stato di emergenza nazionale per eventi locali di cui all'articolo 7, comma 1, lettera c) del Codice di protezione civile «qualora sopravvengano ulteriori situazioni emergenziali o eventi calamitosi idonei ad aggravare in modo rilevante la situazione per la quale è stato deliberato lo stato di emergenza regionale».

Così configurato, il finanziamento del Fondo regionale altro non è che un «rimborso spese» il cui importo effettivo sarà noto alla regione solo mesi dopo che questa avrà messo in atto i propri interventi e sostenuto i costi. Come tale non sarà in grado di condizionarne le scelte verso un utilizzo efficiente delle risorse e in misura significativa, ovvero di incentivare il ricorso all'emergenza regionale anziché nazionale. Ancor più alla luce del fatto che non sono stati modificati, in senso estensivo, i poteri di ordinanza che il Codice della protezione civile associa agli stati di emergenza regionale.

Con tale impostazione del Fondo regionale, nulla cambia nella gestione delle emergenze e nei consolidati meccanismi burocratici e di potere che li caratterizzano nell'interesse degli apparati centrali. Il DPC vede estendere il suo ruolo anche ad ambiti che gli erano prima preclusi, creando così un'utile premessa per espandere la propria dimensione organizzativa. Infine, le regioni perdono spazi di autonomia ma, in cambio, ottengono un incremento delle loro disponibilità di bilancio che la formale destinazione del trasferimento alla protezione civile non necessariamente limita l'impegno delle relative risorse nello specifico comparto.

6. *Conclusioni.* — La prassi che si è instaurata per la gestione delle emergenze attribuisce alla regione il compito di rilevare le urgenze del territorio, connesse allo stato di emergenza. Qualora un suo esponente sia nominato commissario delegato, le competono anche la realizzazione dei vari interventi necessari sia per superare l'emergenza che per creare le condizioni funzionali al ritorno alla normalità delle comunità e dei territori. Si tratta di un ruolo certamente importante, ma colloca la regione in una posizione subalterna rispetto allo Stato e agli apparati della protezione civile nazionale: la regione è competente in materia ma è il prefetto che assume la direzione unitaria di tutti i servizi di emergenza; la regione chiede lo stato di emergenza, ma è il Responsabile della Protezione civile nazionale che, dopo un'ispezione, decide se possa essere accettata la richiesta ed è la Presidenza del Consiglio dei ministri che la dichiara, determina i finanziamenti, detta le regole per la gestione dell'emergenza, fissa i criteri e quantifica le risorse per il sostegno alle famiglie e all'economia. È ancora la Protezione civile nazionale che definisce i primi interventi, emana le ordinanze con cui nomina il commissario delegato, detta i piani che il commissario dovrà coordinare, stabilisce quando vi sono le condizioni per il rientro nell'ordinario.

Per comprendere la reale portata e le conseguenze associate a come sono oggi gestite le calamità riconosciute come nazionali, abbiamo ricostruito i tempi richiesti dai

diversi adempimenti previsti dal Codice della protezione civile, con riferimento ad eventi che abbiamo qui esaminato e illustrato: la necessità di acquisire il consenso del DPC e della Presidenza del Consiglio dei ministri comporta mediamente l'equivalente di oltre tre mesi, ovvero quasi uno in più rispetto ai tempi impiegati dalla regione per avanzare richieste, elaborare piani e formulare le proposte. Un tale lasso di tempo non può che associarsi a inevitabili ritardi rispetto a quanto sarebbe richiesto sia in termini di urgenza e tempestività dei soccorsi che di interventi capaci di riportare alla condizione di normalità le popolazioni, il tessuto sociale ed economico. Con la conseguenza ultima di tradurre tutto ciò in ulteriori danni rispetto a quelli già direttamente creati dall'evento calamitoso.

Il Codice della protezione civile non pone limiti stringenti per quanto concerne la possibilità per le regioni di gestire in autonomia tutte le calamità che le stesse ritengono di poter fronteggiare con i propri mezzi, sia in termini finanziari che di risorse tecniche ed umane. I dati degli ultimi undici anni dimostrano però che ciò non è quasi mai avvenuto, anche con riferimento ad eventi che hanno richiesto interventi con una spesa complessiva di pochi milioni di euro.

La ragione di questa distorsione risiede, in primo luogo, nell'asimmetria dei poteri di deroga, che l'art. 25 del Codice della protezione civile riconosce in modo differente alle ordinanze connesse alle emergenze nazionali e regionali: le prime «da adottarsi in deroga ad ogni disposizione vigente, nei limiti e con le modalità indicati nella deliberazione dello stato di emergenza e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea»; le seconde «da adottarsi in deroga alle disposizioni legislative regionali vigenti» ovvero molto più limitate e di fatto inadatte a gestire le emergenze con la necessaria tempestività e flessibilità.

La sproporzione è ulteriormente incentivata dalla disponibilità dello Stato a finanziare i fabbisogni di spesa legati alla gestione dell'emergenza e del post emergenza, mediante trasferimenti vincolati, di importo discrezionale, concordati con la regione interessata. Un modello che, applicato alle emergenze, solo se qualificate come nazionali, evita alle regioni di dover ricorrere a risorse proprie. Ciò evidentemente non avviene con gli eventi classificati come regionali, cosa che però accade solo con estrema rarità.

Sul piano costituzionale, la protezione civile è potestà legislativa della regione e il ruolo dello Stato sarebbe limitato alla sola determinazione dei principi fondamentali, che regolano la materia; nella realtà dei fatti il ruolo della regione nella gestione delle emergenze sembra più vicino al modello della delega amministrativa che alla previsione dell'art. 117. Inoltre, l'attività svolta dagli organismi dello Stato (Presidenza del Consiglio dei ministri, DPC, vigili del fuoco e prefetti) e il carattere autorizzativo e di controllo preventivo della stessa, configurano un modello operativo quanto mai lontano dal principio della sussidiarietà, che vorrebbe la regione come protagonista e responsabile più prossimo ai bisogni del territorio.

Vi sono ragionevoli motivi per ritenere che altre strade possano essere imboccate per superare i limiti di una centralizzazione che potrebbe anche essere letta come frutto

dell'inerzia con cui gli apparati statali si adeguano alle evoluzioni normative: nel nostro caso rimanendo ancorati al testo della Costituzione del 1948, in cui la protezione civile era esclusiva competenza dello Stato.

Il primo passo in tal senso consiste nel riconoscere alle regioni gli stessi poteri di ordinanza (deroga) attualmente attribuiti al DPC. Il secondo dalla riforma dei meccanismi di finanziamento, prevedendo un diretto coinvolgimento delle finanze regionali e rispetto alle quali le erogazioni a carico del fondo nazionale dovrebbero avere una funzione integrativa.

L'aleatorietà con cui si verificano le calamità e la loro diversa distribuzione territoriale richiedono che riconoscimenti di poteri e di risorse vengano esaminati e valutati caso per caso, ovvero regione per regione: vi sono anni in cui non si manifestano fenomeni e vi sono fenomeni che provocano nel tempo danni e fabbisogni di intervento che sono, in rapporto alla popolazione, anche dieci volte maggiori di quelli osservati altrove. Ma altrettanto discriminanti dovrebbero essere le valutazioni in merito alla capacità delle singole regioni di reperire mezzi e disporre di capacità adeguate a poter rispondere con tempestività ed efficacia alle emergenze connesse con eventi calamitosi.

L'ipotesi qui avanzata prevede che le regioni assumano a proprio carico almeno una quota dei costi ritenuti ammissibili dal DPC, associata ad un livello minimo, al di sotto del quale l'intero importo viene finanziato dalla regione, e un tetto di spesa per evitare che vengano definiti importi incompatibili con il bilancio regionale. Così quantificata la compartecipazione alla spesa sarebbe tale per cui la regione risulterebbe comunque più orientata — di quanto oggi accade — ad assumere comportamenti di appropriati e prudenti. Con un tale assetto, l'amministrazione non avrebbe più bisogno di richiedere la dichiarazione dell'emergenza nazionale per gli eventi che interessano il suo territorio e gestibili con i propri mezzi. Liberata dall'intreccio degli adempimenti nazionali, potrebbe pertanto operare con più tempestività, garantendo un migliore contenimento dei danni e un più celere ritorno alla normalità. Disporrebbe, inoltre, di un ulteriore strumento di responsabilizzazione verso soggetti pubblici e privati cui competono atti e interventi in materia di prevenzione.

Occorre però ricordare che, se da un lato i recenti provvedimenti in materia di Fondo regionale di protezione civile accrescono la dotazione di risorse delle regioni, essi comportano anche un aggravio della spesa statale, un cedimento sul fronte dell'efficienza e dell'efficacia del pubblico operare, e una ancor più significativa violazione del principio di sussidiarietà.