



UNIVERSITÀ DI PISA  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

CORSO DI LAUREA SPECIALISTICA IN POLITICHE E  
RELAZIONI INTERNAZIONALI

**DALL'AMMINISTRAZIONE DELL'EMERGENZA ALL'AMMINISTRAZIONE  
PRECAUZIONALE: IL RUOLO DELLA PROTEZIONE CIVILE IN RISPOSTA  
ALLE CALAMITA' NATURALI**

RELATORE:

Prof.ssa Giovanna Pizzanelli

CANDIDATO:

Elena Rosellini

Anno Accademico 2013/2014

*A tutti coloro che mi hanno sorretto in questi anni, permettendomi di raggiungere questo obiettivo, in primo luogo i miei genitori e Marco che mi hanno aiutato e sopportato pazientemente, a tutti Voi il mio profondo grazie.*

## Indice

INTRODUZIONE .....	1
CAPITOLO I. L'AMMINISTRAZIONE DELL'EMERGENZA .....	4
1. Breve introduzione alle linee essenziali dell'amministrazione dell'emergenza .....	4
2. L'influenza dell'emergenza sui sistemi giuridici e sulle teorie del potere .....	20
3. I poteri straordinari e la loro legittimazione .....	24
4. Il potere di organizzazione in situazioni di emergenza: il sistema delle competenze d'emergenza tra organi statali e substatali .....	35
5. Le forme di controllo sul potere di emergenza .....	39
CAPITOLO II. DALLA PREVEDIBILITA' DELL'EVENTO ALLA PREVEDIBILITA' DEL RISCHIO DI EVENTO: IL RUOLO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE .....	42
1. La prevenzione dei rischi .....	42
2. L'informazione e la comunicazione del rischio e dell'emergenza .....	54
3. I provvedimenti amministrativi nel governo dell'emergenza. La disciplina generale del potere di ordinanza .....	60
3.1. Le ordinanze in materia di Protezione Civile .....	76
4. Garanzie, limiti e tendenze nel governo dell'emergenza .....	81
CAPITOLO III. IL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE NELL'AMMINISTRAZIONE DEL RISCHIO .....	97
1. L'erompere della società del rischio e la necessità di una risposta ordinamentale .....	97
2. Il principio di precauzione, principio guida dell'amministrazione del rischio dai presupposti dell'azione all'adozione della scelta .....	103
2.1. Incertezza tecnico-scientifica e convivenza con il rischio .....	105
2.2. I fattori che attivano il ricorso al principio di precauzione .....	110
2.3. Le misure derivanti dal ricorso al principio di precauzione .....	112
2.4. Analisi costi-benefici e decisione precauzionale .....	116

3. La giustiziabilità delle scelte politiche e amministrative alla luce del principio di precauzione .....	118
3.1. Il “processo alla scienza” nella sentenza sul terremoto dell’Aquila .....	121
3.2. Il caso Sarno: la responsabilità penale dell’autorità locale di Protezione Civile in ipotesi di omicidio colposo plurimo da disastro idrogeologico .....	124
4. Spunti per una gestione consensuale del rischio .....	128

#### CAPITOLO IV. IL GOVERNO DELLA PROTEZIONE CIVILE TRA ORDINAMENTO NAZIONALE E ORDINAMENTO EUROPEO .....

131

1. La Protezione Civile nell’ordinamento nazionale: profili organizzativi e funzionali .....	131
1.1. Il Sistema Nazionale di Protezione Civile: un modello <i>sui generis</i> di amministrazione pubblica .....	154
1.2. La legge 24 febbraio 1992, n. 225.....	160
1.3. La riforma prevista dal d. l. 15 maggio 2012, n. 59, convertito, con modificazioni, in l. 12 luglio 2012, n. 100 .....	165
1.4. La riforma contenuta nella l. 15 ottobre 2013, n. 119 .....	172
2. Il sistema europeo di Protezione Civile .....	176
2.1. La decisione del Consiglio e del Parlamento europeo del 17/12/2013: il nuovo meccanismo di Protezione Civile europeo .....	181

#### CONCLUSIONI .....

187

#### BIBLIOGRAFIA .....

189