

SOMMARIO

INTRODUZIONE

1. Sul titolo 17
2. Note di metodo e piano dell'opera 21

Capitolo I IL POTERE AMMINISTRATIVO D'EMERGENZA DURANTE IL SISMA DEL CENTRO ITALIA

1. Le ipertrofe – fattuale, soggettiva e normativa – dovute alla sequenza di Amatrice, Norcia, Visso 23
2. Il potere amministrativo d'emergenza nella convenzionale ripartizione in fase di emergenza e fase di ricostruzione 26
3. La distinzione in fasi non impedisce una lettura uniforme del potere amministrativo d'emergenza 30
4. La dimensione organizzativa del potere amministrativo d'emergenza e i riflessi sull'azione: il confronto con il sisma del 1997 38
5. Il potere amministrativo d'emergenza ordinario ad opera della protezione civile 46
6. Il potere amministrativo d'emergenza straordinario e l'accentramento di un'azione 'liberissima' 54
7. Il potere amministrativo d'emergenza degli altri soggetti istituiti *ad hoc* 62

8.	Il potere amministrativo d'emergenza nella delega al Governo per l'adozione del <i>Codice della ricostruzione</i>	67
9.	Potere amministrativo d'emergenza ordinario e straordinario e <i>normalizzazione</i> della funzione emergenziale durante le calamità naturali	74

Capitolo II

IL POTERE AMMINISTRATIVO D'EMERGENZA NELLA NORMATIVA EMANATA IN OCCASIONE DEL CROLLO DEL VIADOTTO POLCEVERA E LA DECLINAZIONE PREVENTIVA DEL POTERE

1.	La vicenda e la sequenza normativa	83
2.	Il potere amministrativo d'emergenza straordinario nel d.l. n. 109 del 2018	92
3.	Lo statuto del potere amministrativo d'emergenza commissariale	103
4.	L'accezione preventiva del potere amministrativo d'emergenza nel d.l. n. 109 del 2018	105
5.	La natura provvedimentale del decreto Genova	113
6.	Le possibili configurazioni del potere amministrativo d'emergenza ordinario	117

Capitolo III

LA PANDEMIA DA SARS-COV-2: LA POSSIBILE CONFIGURAZIONE TECNICO-SCIENTIFICA DEL POTERE AMMINISTRATIVO D'EMERGENZA

1.	La morfologia del potere amministrativo d'emergenza nella normativa adottata durante la pandemia	121
2.	Il potere amministrativo d'emergenza preventivo e la	

	dichiarazione dello stato di emergenza ai sensi del codice della protezione civile	125
3.	Il potere amministrativo d'emergenza ordinario e la gestione della pandemia alla stregua di una catastrofe: una calamità naturale di fatto	132
4.	La <i>fuga</i> dal sistema di protezione civile e l'«amministrativizzazione» delle libertà fondamentali attraverso i DPCM 'pandemici'	137
5.	(<i>Segue</i>) e attraverso l'utilizzo delle <i>faq</i>	150
6.	La catena normativa emergenziale nella prospettiva del <i>cambio di passo</i> dettato dall'abbandono dei DPCM in favore dei decreti-legge	153
7.	L'apertura della campagna vaccinale fa emergere la declinazione tecnico-scientifica del potere d'emergenza	158
8.	La dimensione organizzativa del potere durante la pandemia	165
	8.1. Il potere amministrativo d'emergenza degli organi ordinari	166
	8.1.1. Livello centrale e ministeriale	166
	8.1.2. Il livello regionale: l'esercizio del potere amministrativo d'emergenza e il principio di leale collaborazione affievolito	168
	8.1.2.1. ...la scelta del criterio della prossimità territoriale da parte della regione Marche	172
	8.1.2.2. (<i>Segue</i>) la riduzione delle misure restrittive in Calabria	176
	8.1.3. Il livello locale: l'annullamento straordinario governativo dell'ordinanza del Sindaco di Messina per l'omogenea gestione della crisi	177
	8.2. Il potere amministrativo d'emergenza degli organi straordinari	180
9.	Le riaperture e l'uniformità del potere amministrativo d'emergenza nonostante la distinzione in <i>fasi</i>	184
10.	Il giudizio sul potere amministrativo d'emergenza: la centralità della fase cautelare rende possibile la configurazione del potere d'emergenza giudiziale	186

11.	Postille di chiusura: il PNRR come piano emergenziale di ripresa e resilienza dopo la pandemia	197
12.	(<i>Segue</i>) e per il contrasto anche delle crisi attuali	206

Capitolo IV
 DA DOVE MUOVE IL POTERE
 AMMINISTRATIVO D'EMERGENZA
 COME POTERE UNIFORME

SEZIONE PRIMA

IL CONTESTO

1.	Per una definizione del concetto di emergenza	215
2.	Emergenza ed emergenze nella legislazione italiana	221
3.	Le emergenze tra necessità ed eccezione	230
	3.1. Emergenza ed eccezionale necessità	230
	3.2. (<i>Segue</i>) il rapporto con lo Stato di diritto	234
	3.3. La nascita di un diritto emergenziale	239
4.	Cultura dell'emergenza e amministrazione del rischio	241
5.	L'emergenza come sospensione conservativa e continuità giuridica e l'eccezione come rottura dell'ordinamento	243

SEZIONE SECONDA

L'EVOLUZIONE

DEL POTERE AMMINISTRATIVO

D'EMERGENZA

1.	Premessa: le origini di un potere multiforme	246
2.	I precedenti del potere amministrativo d'emergenza: la proclamazione dello stato d'assedio	249
3.	Dal terremoto di Messina e Reggio Calabria alla prima vera legislazione italiana sull'emergenza	255
4.	L'emergenza nella Costituzione: un'assenza solo apparente	261
5.	L'emergenza giuridica: amministrazione per legge, leggi	

provvedimento, norme d'ordinanza e amministrazione dell'emergenza per sentenza	269
--	-----

SEZIONE TERZA

UNA PROSPETTIVA

COMPARATA

1. Profili di comparazione europea: cenni a Francia, Spagna e Germania	285
2. Per fronteggiare la pandemia la Francia sceglie la <i>strada nuova</i> della catastrofe sanitaria	287
2.1. La previsione costituzionale e l' <i>état d'urgence</i> nella legge n. 55-385	287
2.2. (<i>Segue</i>) la " <i>théorie des circonstances exceptionnelles</i> " e la "catastrofe sanitaria"	293
3. Potere e strumenti straordinari in Spagna: stato di allarme, stato di assedio e stato di eccezione	297
3.1. Le previsioni della Carta costituzionale spagnola	297
3.2. (<i>Segue</i>) la risposta all'emergenza sanitaria	300
4. Le norme sull'emergenza tedesche e l'innovativo regime complementare di gestione della pandemia	303
4.1. La costituzione degli stati di emergenza	303
4.2. (<i>Segue</i>) ordinanze normative e ordinanze (e/o regolamenti) amministrative e il c.d. <i>Corona-Krisenpaket</i>	307

Capitolo V

L'ORIZZONTE DEL POTERE

AMMINISTRATIVO D'EMERGENZA

COME POTERE UNIFORME

1. I caratteri per la costruzione di una chiave di lettura unitaria del potere amministrativo d'emergenza: essere e dover essere	311
1.1. Il potere amministrativo d'emergenza uniforme	317

1.2. Potere amministrativo d'emergenza residuale e criteri di urgenza, necessità e contingibilità	321
1.3. Il potere amministrativo d'emergenza tempestivo e provvisorio	324
1.4. Il potere amministrativo d'emergenza derogatorio, adeguato, proporzionato e ragionevole	329
1.5. Il potere amministrativo d'emergenza discrezionale e il paradigma della legalità sostanziale	335
1.6. Il potere amministrativo d'emergenza trasparente	342
2. La motivazione delle decisioni emergenziali e il carattere polimorfo del potere amministrativo d'emergenza	353
2.1. La dichiarazione dello stato di emergenza come scudo dei poteri emergenziali	356
2.2. Le ordinanze come forma tipica del potere amministrativo d'emergenza	363
2.3. I DPCM urgenti: la manifestazione inedita di un potere amministrativo d'emergenza ampio e accentrato	372
3. Il potere amministrativo d'emergenza e i principi di sussidiarietà e leale collaborazione	375
3.1. La gestione ordinaria della nuova protezione civile	377
3.2. La gestione straordinaria commissariale	383
3.3. Soggetti speciali e poteri straordinari: uffici, gruppi di lavoro, <i>task force</i> e comitati tecnico-scientifici	391
4. Problemi di inquadramento sistematico della teoria del potere amministrativo d'emergenza: impulso verso l'atipicità e legalità del risultato	393
4.1. L'utilità dell'emersione della doppia 'uniformità' del potere amministrativo d'emergenza	393
4.2. Definizione e presupposto del potere amministrativo d'emergenza	397
4.3. La portata della teoria del potere amministrativo d'emergenza e le implicazioni con il principio di legalità	401
4.4. (<i>Segue</i>) e con il principio di tipicità	407
4.5. La teoria del potere amministrativo d'emergenza tra allargamento dei confini della nozione di legalità e	

tensione verso l'atipicità tesa alla funzionalizzazione del
risultato 410

Bibliografia 417

Indice dei nomi 469