

# Stati di emergenza, solidarietà e catastrofi naturali

di Veronica Federico

**Abstract:** *States of Emergency, Solidarity and Natural Disasters* - This contribution offers a comparative legal analysis of the duties of solidarity in states of emergency arising from natural disasters. It explores how the principle of solidarity—both in its explicit legal expressions and implicit normative dimensions—manifests within emergency governance frameworks. Focusing on France, Italy, Spain, and the European Union, the paper investigates whether the multilevel institutional network of solidarity can function as a legal and structural counterbalance to the centralization and vertical concentration of powers typically associated with emergency regimes. The discussion further extends to climate emergency declarations, highlighting how these may broaden the legal horizon of solidarity to encompass intergenerational responsibilities and duties toward nature, suggesting novel trajectories for legal inquiry.

**Keywords:** States of emergency; Natural disasters; Solidarity; European countries; Comparative law

2287

## 1. Introduzione

Le catastrofi naturali (terremoti, inondazioni, frane, valanghe, siccità estrema, solo per citarne alcune) evocano al contempo scenari apocalittici causati dallo scatenarsi delle forze della natura -anche se nella grande maggioranza dei casi gli esiti nefasti degli eventi naturali sono legati all'antropizzazione del territorio- e l'impegno, altruistico e solidale, di comunità vicine e lontane per salvare vite, mettere in sicurezza il territorio e ripristinare infrastrutture, beni e servizi distrutti o danneggiati. Si tratta di un impegno solidaristico fondato senza dubbio su un imperativo etico, che impone agli esseri umani di sostenersi a vicenda nei momenti di crisi estrema, di provare "simpatia" -nell'etimologia greca del termine che indica un soffrire insieme, una condivisione della sventura- nei confronti di quanti colpiti dalla catastrofe. Le società si sono quindi organizzate per incanalare l'impulso solidaristico all'interno di strutture atte ad affrontare le crisi causate dalle catastrofi naturali in maniera più efficace<sup>1</sup>, definendo il perimetro di azione

---

<sup>1</sup> Data del 6 d.C. l'istituzione, ad opera dell'Imperatore Augusto, della *Militia Vigilum Regime* (che successivamente si trasforma nella *Cohortes Vigilium*), un corpo di natura militare il cui compito era, appunto, quello di "vigilare" al fine di prevenire gli incendi ed intervenire prontamente nel caso di catastrofe.

delle relazioni solidaristiche e determinando, in tal modo, i limiti della comunità<sup>2</sup>.

L'allargamento degli orizzonti tanto in termini spaziali quanto in termini temporali dell'ultimo secolo<sup>3</sup> porta anche ad un allargamento della rete solidaristica, che dalla dimensione locale e poi nazionale, arriva, in alcuni casi, a trascendere i confini geografici degli Stati e quelli temporali della contemporaneità per trasformarsi in solidarietà trans-nazionale e inter-generazionale. E' proprio questo allargarsi dei confini della solidarietà che chiama la mobilitazione nazionale e internazionale, in termini di risorse umane, tecnico-logistiche ed economiche, a favore di comunità e popolazioni, anche assai lontane geograficamente e culturalmente, in occasione di disastri naturali e che interroga la generazione presente rispetto al mondo e alle opportunità che lascerà in eredità alle generazioni future.

Questo approccio apre a prospettive analitiche decisamente vaste per il giuscomparatista, che vanno ben oltre gli scopi di questo scritto, il cui obiettivo resta, più modestamente, quello di interrogarsi sulla positivizzazione dei doveri solidaristici nell'ambito geografico europeo in occasione di stati di emergenza dovuti a catastrofi naturali, al fine di riflettere da un lato se, ed in qual modo, i doveri di solidarietà possano costituire un bilanciamento rispetto alle compressioni delle libertà fondamentali, all'accenramento dei poteri ed alla sospensione del normale funzionamento dell'ordinamento che gli stati di emergenza spesso, se non inevitabilmente, comportano. Dall'altro, interrogandosi sull'allargamento dei doveri di solidarietà al di là del genere umano, si intende riflettere sulla necessità di ripensare la regolazione della relazione tra uomo e natura che, proprio in occasione delle catastrofi naturali, manifesta la distorsione di un netto sbilanciamento antropocentrico.

La selezione dei case-studies discussi, Francia, Italia, Spagna ed Unione europea, non è intesa alla creazione di una tipologia, né tantomeno si propone di coprire l'ampio spettro dei modelli tanto per quanto concerne gli stati di emergenza, quanto per quanto attiene al riconoscimento della solidarietà come principio fondante l'ordinamento. La comparazione, qui, serve piuttosto a ricostruire e tracciare tendenze che offrono prospettive analitiche atte a spiegare, attraverso la discussione dei doveri di solidarietà, le modalità attraverso cui le comunità politiche si definiscono in quanto comunità di fronte alle emergenze causate da catastrofi naturali ed i confini di tali comunità.

Lo scritto si apre con una breve ricostruzione del rapporto tra stati di emergenza e calamità naturali, per poi soffermarsi sull'analisi dei doveri di solidarietà che emergono nei contesti emergenziali. L'attenzione si concentra, in prospettiva comparata, sulle forme assunte da tali doveri in Francia, Italia, Spagna e nell'ordinamento dell'Unione europea. Nella parte conclusiva, l'indagine si estende al fenomeno, emerso negli ultimi anni, delle

<sup>2</sup> Sul legame tra solidarietà e cittadinanza, si rinvia a: A. Supiot, *La Solidarité. Enquête sur un principe juridique*, Paris, 2015.

<sup>3</sup> Come ricorda Gasparini, infatti «[s]in dall'Ottocento, con l'avvento del treno e quindi del telegrafo, le tecnologie dei trasporti e delle comunicazioni hanno esercitato un ruolo di enorme rilevanza ai fini della ristrutturazione dei rapporti degli attori sociali con il tempo e lo spazio». G. Gasparini, *Tempo e globalizzazione: alcune note*, in *Stud. Soc.*, 1997, 399, in part. 403.

dichiarazioni di emergenza climatica e ambientale, interrogandosi se esse non impongano un'estensione del perimetro della solidarietà giuridicamente rilevante alle generazioni future e alla dimensione ecologica.

## 2. Catastrofi naturali e Stati di emergenza

Come ben mostrano le ricerche comparate in materia<sup>4</sup>, molteplici e non necessariamente sovrapponibili sono le nozioni e gli istituti utilizzati dai costituenti e dai legislatori nel mondo per indicare da un lato le torsioni dell'assetto istituzionale, le eventuali compressioni di libertà personali e la sospensione dei meccanismi ordinamentali ordinari messi in campo per fronteggiare situazioni fattuali di particolare gravità, e, dall'altro, procedure, istituzioni ed organi ad hoc atti a favorire il superamento della crisi salvaguardando l'ordinamento nei suoi elementi fondamentali di popolo, territorio e sovranità, con il suo insieme di valori. Senza entrare nell'analisi di tali nozioni ed istituti, ai fini di questo studio si intenderà come stato di emergenza, laddove non diversamente qualificato, quelle misure previste al fine di fronteggiare fenomeni che sovvertono in maniera profonda la vita ordinaria dell'ordinamento.

La tipologia delle emergenze, ovvero di quegli eventi che, pur talora non di natura giuridica, diventano giuridicamente rilevanti perché rompono il normale funzionamento istituzionale e determinano la necessità di misure immediate, atipiche e, non di rado, con un significativo impatto sui diritti e sulle competenze ordinariamente riconosciuti al fine di salvaguardare l'ordinamento, presenta un'alta variabilità. I testi costituzionali, tuttavia, sono restii, laddove essi prevedano disposizioni esplicitamente rivolte alla disciplina degli stati di emergenza, ad estendere il novero delle situazioni di emergenza al di fuori delle situazioni di guerra, assedio, seria minaccia all'ordine pubblico. Molto si è riflettuto e scritto in proposito in occasione della recente crisi pandemica<sup>5</sup>, quando in diversi Stati si è ritenuto di

<sup>4</sup> Il riferimento va, in primis, a V. Pierigigli, *Diritto costituzionale dell'emergenza*, Torino, 2023. Sull'emergenza, si vedano anche, *ex pluribus*, G. Azzariti, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari, 2010, 140 ss.; P. Bonetti, *Terrorismo, emergenza e Costituzioni democratiche*, Bologna, 2006; S. Lieto, *Emergenza e compatibilità costituzionale tra limitazione dei diritti, concentrazione dei poteri e sicurezza*, Napoli, 2023; G. Marazzita, *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Milano, 2003; F. Modugno, D. Nocilla, *Problemi vecchi e nuovi sugli stati di emergenza nell'ordinamento italiano*, in AA.VV. (cur.), *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, vol. III, Milano, 1988, 513 ss.; P. Pinna, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, 1988; A. Pizzorusso, *Emergenza, stato di*, in *Enc. scienze soc.*, vol. III, Roma, 1993, 551 ss.

<sup>5</sup> Sarebbe difficile, e sicuramente ben al di là degli scopi di questo studio ricostruire la imponente varietà di analisi sviluppata nel corso degli ultimi anni attorno ai temi degli stati di emergenza e della crisi sanitaria mondiale legata al Covid-19. Tra i molteplici studi si ricordano, in particolare: A. Algostino, *Costituzionalismo e distopia nella pandemia di Covid-19 tra fonti dell'emergenza e (s)bilanciamento dei diritti*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, 1, 1; I.A. Nicotra, *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislative*, in *Rivista Aic*, 2021, 1, 1; A. D'Aloia, *Costituzione ed emergenza. L'esperienza del coronavirus*, in *BioLaw J.*, 2020, 2, 7; C. Corradetti, O. Pollicino, *The "War" against Covid-19: state of exception, state of Siege, or (constitutional) Emergency Powers?: the italian case in comparative perspective*, in *22 German L.J.* 1060 (2021); A. Greene, *Emergency*

ricorrere ad un regime derogatorio dei diritti e del normale funzionamento dell'ordinamento per affrontare la crisi sanitaria, e lo si è fatto spesso al di fuori delle fattispecie tipizzate dalle norme costituzionali. Occorre ricordare, però, che, in assenza di disposizioni costituzionali in materia o nel caso in cui esse siano insufficienti a coprire le fattispecie emergenziali che di volta in volta si presentano, «gli ordinamenti possono decidere di affidare la disciplina del regime di emergenza, inclusa l'eventuale sospensione della stessa, ad apposite leggi, oppure a una delibera parlamentare *ad hoc* o ancora ad una determinazione dell'esecutivo magari seguita dalla ratifica parlamentare»<sup>6</sup>.

Le catastrofi naturali accompagnano la storia dell'uomo e da sempre gli ordinamenti giuridici hanno dovuto disciplinare le misure atte a fronteggiarne le conseguenze e, anche, le misure atte ad impedire, o almeno limitare, la *ruina naturae*, ovvero i dissesti ambientali causati dall'uomo<sup>7</sup>.

Negli ordinamenti contemporanei, la disciplina delle misure di emergenza per fronteggiare le situazioni *extra ordinem* causate da catastrofi naturali sono da ricercarsi in alcuni casi nei testi costituzionali, in altri -che invero ne costituiscono la maggioranza- nella normativa relativa, appunto, alla gestione di tali fenomeni, che, ad esempio in Italia, prende la forma della legge ordinaria, ovvero il Codice della Protezione Civile del 2018, in cui al Capo IV è previsto lo Stato di emergenza mentre in altri ordinamenti, come la Spagna, prende la forma di una legge organica. Occorre ugualmente ricordare che non tutti gli eventi calamitosi, per loro stessa natura, richiedono misure emergenziali che si applichino all'intero territorio nazionale. Al contrario, nella maggioranza dei casi, il regime derogatorio del normale funzionamento dell'ordinamento trova una applicazione locale, coinvolgendo i livelli di governo interessati, seppur in collegamento con il governo centrale, cui spetta comunque la dichiarazione dello stato di emergenza, e attivando le reti solidaristiche locali, nazionali ed eventualmente sovranazionali, come si vedrà nelle prossime sezioni.

In Spagna, l'art. 116 della Costituzione prevede che la legge organica possa regolare tre tipi di emergenze: gli stati di allarme, di eccezione e di assedio. La modulazione tra le tre fattispecie, che comporta una differente configurazione della sospensione del normale funzionamento dell'ordinamento, dipende dalla natura dell'evento *extra ordinem* e non dalla sua gravità<sup>8</sup>. Si è, cioè, applicato un criterio di differenziazione e non un

---

*powers in a time of pandemic*, Bristol, 2020; J. Grogan, *States of emergency: Analysing global use of emergency powers in response to COVID-19*, in 22 Eur. J.L. Reform 338 (2022). Per ulteriori approfondimenti in materia si rinvia agli archivi della rivista *Dir. pubbl. comp. eur.* e *DPCE Online*.

<sup>6</sup> V. Pierigigli, *op. cit.* 24.

<sup>7</sup> L'espressione è stata coniata da Plinio il Vecchio per descrivere una pericolosa frana causata dall'aggressione ad una montagna dovuta allo sfruttamento eccessivo di una miniera metallifera. La dottrina mette in guardia rispetto ad un esercizio semplicistico di comparazione tra la relazione uomo e natura nell'antichità romana e quello attuale (si veda in proposito I. Fargnoli, *Ruina naturae e diritto romano*, in *Teoria e storia del diritto privato. Riv. internaz. online*, 2015, 8, 1 e ugualmente l'espressione ben si addice a descrivere molte delle catastrofi naturali contemporanee).

<sup>8</sup> V. Pierigigli, *L'emergenza Covid-19 in Spagna e la dichiarazione dell'estado de alarma. Ripercussioni sul sistema istituzionale e sul regime dei diritti*, in questa Rivista, 2020, 1533.

approccio “gradualista”, che permetta all'esecutivo di approntare gli strumenti migliori per rispondere all'eccezionalità della situazione appunto a seconda del tipo di eccezione<sup>9</sup>. La legge organica n. 4/1981 del 1 giugno 1981 disciplina la materia, prevedendo, all'art. 4, che il Governo, nell'esercizio delle facoltà conferitegli dall'articolo 116, paragrafo 2, della Costituzione possa «dichiarare lo stato di allarme sulla totalità o su una parte del territorio nazionale nel caso in cui si verifichi una delle seguenti gravi alterazioni della normalità: a) catastrofi, calamità o disgrazie pubbliche, quali terremoti, inondazioni, incendi urbani o boschivi o incidenti di grande portata; ...». La proclamazione dello *estado de alarma* compete dunque all'esecutivo<sup>10</sup>, con l'obbligo di informare tempestivamente il Congresso, mentre il Senato resta escluso dal circuito di attivazione di questo istituto. E' fatto divieto, durante lo stato di allarme e, a fortiori, durante quello di eccezione e di assedio, di sciogliere il Congresso e di interrompere il normale funzionamento delle Coortes e degli altri poteri costituzionali. La eventuale sospensione dei diritti, prevista dall'articolo 55 della Costituzione, esclusivamente per i diritti esplicitamente elencati, è prevista solo per stato di eccezione e di assedio, ed è di conseguenza esclusa per gli stati di allarme causati dalle catastrofi naturali<sup>11</sup>, ma ciò non impedisce che il governo possa adottare, ad esempio, misure restrittive della circolazione in determinate zone, ovviamente.

Ad integrazione delle norme costituzionali e della legge organica, vi sono poi le disposizioni in materia di Protezione Civile- Ley n.17/2015, del 9 luglio, del *Sistema Nacional de Protección Civil*-, che permettono all'esecutivo<sup>12</sup>, e nello specifico al Ministero dell'Interno, sentite le Comunità autonome interessate, ai sensi dell'art. 29, di dichiarare *emergencias de interés*

<sup>9</sup> L'importanza di tale approccio è stata sottolineata dal giudice Balaguer Callejon nel *voto particular* della sentenza STC 148/2021 del 14 luglio che discute delle misure restrittive adottate durante la pandemia, in cui si sottolinea come le diverse tipologie di eccezione non possano essere intese come stadi successivi di un medesimo fenomeno, in quanto, a parere del giudice, il legislatore esplicitamente non ha previsto la possibilità di passare da uno all'altro a seconda della gravità della situazione. Per un approfondimento in proposito si rinvia a: M.C. Pérez Sánchez, *Derecho de excepción, Constitución y covid-19. Luces y sombras del estado de alarma en el contexto actual*, in *Pol. y Soc.*, 2022, 2, 1.

<sup>10</sup> Ai sensi degli art. 4-12 della legge del 1981, il decreto del Consiglio dei Ministri che decreta lo stato di allarme deve specificarne l'ambito territoriale e la durata -in ogni caso non superiore ai 15 giorni. La decretazione dello stato di allarme può essere richiesta anche esplicitamente da una comunità autonoma.

<sup>11</sup> In tal senso si veda anche *Tribunal Constitucional*, STC 83, 2016. Come sottolinea Carrillo, «de los debates habidos con motivo de la deliberación del proyecto de Ley orgánica reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio predominó, en relación al primero de ellos, la necesidad de precisar su contenido y límites. Se trataba de evitar que el estado de alarma, que no comportaba suspensión alguna de derechos fundamentales (art. 55.1 CE), la imprecisión o ambigüedad de su formulación legal pudiese conducir a institucionalizar un remedio de cláusula abierta a la discrecionalidad del Gobierno al afrontar situaciones de crisis». M. Carrillo, *Estado de alarma y Comunidades autónomas*, in *Dir. Pubbl. Europ.-Rassegna online*, 2023, 1 spec., 102.

<sup>12</sup> Ancora, la Ley 36/2015, del 28 settembre, de Seguridad Nacional prevede la possibilità di dichiarare situazioni di “interesse per la sicurezza nazionale” (art. 24) anche nel caso in cui, ai sensi dell'art. 10, sia necessaria un'attenzione specifica per quanto attiene la conservazione dell'ambiente.

*nacional* (art. 28-30) sia in concomitanza con gli stati di emergenza disciplinati dalla legge organica del 1981, sia quando le circostanze richiedano il coordinamento tra due o più comunità autonome o, comunque, uno spiccato indirizzo nazionale (art. 28). La dichiarazione di “emergenza di interesse nazionale” permette al Ministro degli interni di centralizzare e coordinare gli interventi (art.30).

Il ricorso all’articolo 116 resta, per quanto concerne gli eventi *extra ordinem* causati da calamità naturali, una ultima ratio fin ora mai utilizzata<sup>13</sup>.

E’ noto come l’ordinamento francese preveda da un lato due fattispecie definite per la gestione delle emergenze di rilevanza costituzionale: lo “stato di guerra” dell’art. 35 che copre anche l’ipotesi degli interventi militari all’estero<sup>14</sup>, e lo “stato di assedio” del successivo articolo 36<sup>15</sup> – nessuno dei quali in relazione ad eventuali calamità nazionali, come la lettera stessa del testo costituzionale dimostra-, e, dall’altro, una terza fattispecie, assai più indeterminata nel contenuto, che permette al Presidente della Repubblica, qualora «le istituzioni della Repubblica, l’indipendenza della nazione, l’integrità del territorio o l’esecuzione degli impegni internazionali» siano in gravissimo pericolo, di «adottare le misure richieste dalla circostanza, dopo aver consultato Primo Ministro, i Presidenti delle due Camere ed il Presidente del *Conseil Constitutionnel*» (art.16). Siamo di fronte, in questo caso, ad un modello non tipizzato, che lascia ampio margine di discrezionalità al Presidente, con un sistema di controlli relativamente deboli<sup>16</sup>.

Appare chiaro, dalla lettura dell’articolo della Costituzione, che il riferimento all’integrità del territorio si riferisce, nell’intento del costituente, ad una minaccia di natura umana e non ad una catastrofe naturale, che è invece esplicitamente menzionata nella legge del 3 aprile 1955 -e successive

<sup>13</sup> Anche in occasione della tempesta Dana, che tra fine ottobre ed inizio novembre 2024 ha colpito assai duramente la regione di Valencia, il governo nazionale non ha ritenuto di attivare lo stato di allarme ex articolo 116 della Costituzione, ma piuttosto di far ricorso alla *Ley del Sistema de Protección Civil*. Lo stato di allarme, infatti, avrebbe comportato, come discusso, l’intervento sostitutivo del governo di Madrid, mentre si è ritenuto fosse preferibile, per una gestione più efficiente dell’emergenza, che la responsabilità delle operazioni restasse in capo alla *Generalitat valenciana*. A tal fine, inoltre, il livello di allerta di protezione civile, secondo la scala menzionata, non è passato dal livello 2 (con coordinamento della comunità autonoma) a livello 3, che prescrive invece l’accentramento dei poteri in capo al Ministero degli Interni (art. 30). In proposito, si è sviluppato un aspro dibattito politico, che è possibile ripercorrere sulle pagine dei principali quotidiani spagnoli, tra cui ad esempio *El País*, i cui archivi sono consultabili: [elpais.com/espana/](http://elpais.com/espana/) (visitato il 3 dicembre 2024).

<sup>14</sup> Cfr: A. Ailincai, *Le contrôle parlementaire de l’intervention des forces armées à l’étranger: Le droit constitutionnel français à l’épreuve du droit comparé*, in *Rev. droit publ.*, 2011, 1, 129-154.

<sup>15</sup> M. Rousset, *L’État face aux situations exceptionnelles: État de siège, état de guerre, Article 16 de la constitution de la 5 République, état d’urgence*, in *Sciences de l’Homme et de la Société*, 2017, 7.

<sup>16</sup> Scrive Ackerman plaudendo al mancato ricorso del Presidente Chirac all’art. 16 in occasione di moti delle periferie del 2005: «Définir l’étendue des pouvoirs exceptionnels est une affaire délicate et sérieuse [...] l’état d’urgence ne doit pas revenir à suspendre la loi et la moralité politique. Il doit être un moyen de reformuler, sur un mode bien précis, le droit et la moralité, en restant dans le cadre de principes bien établis. Les limites de ces principes doivent fixer celles de l’état d’urgence». B. Ackerman, *Les pouvoirs d’exception à l’âge du terrorisme*, in *Esprit*, 2006, 8, 157.

modifiche-, relativa agli stati di urgenza. L'art. 1 della legge del 1955 prevede la possibilità di dichiarare lo "stato di urgenza" su tutto o parte del territorio<sup>17</sup> o in caso di minaccia grave all'ordine pubblico o in caso di eventi che presentino il carattere di calamità pubblica, tra cui non si esclude calamità dovute a disastri naturali<sup>18</sup>. Conclusa la guerra di indipendenza algerina, la legge del 1955, più volte emendata<sup>19</sup>, ha trovato applicazione solo nel 1985 in Nuova Caledonia, nei disordini delle periferie parigine del 2005 e nella stagione degli attentati terroristici del 2015, ed infine nel 2024 di nuovo in Nuova Caledonia. Mai relativamente ad eventi causati da catastrofi naturali<sup>20</sup>.

A disciplinare le misure relative alla prevenzione dei rischi di carattere naturale è la *Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile*, mentre la gestione delle emergenze dovute a catastrofi naturali si trova, in Francia, in due strumenti normativi differenti. Da un lato, lo "stato di catastrofe naturale" è stato introdotto nell'ordinamento dalla legge n.82-600 del 13 luglio 1982 e quindi inserito all'articolo L125-1 (e seguenti) del *Code des Assurances*; dall'altro lo "stato di calamità naturale eccezionale" è, invece, previsto all'articolo 239 della *Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale*. Nel primo caso, si tratta di una misura che, a partire dalle istanze degli enti locali, è adottata tramite un decreto inter-ministeriale e permette, come si discuterà nelle pagine a seguire, di aprire le procedure di indennizzo di carattere assicurativo, da qui la collocazione all'interno del Codice delle Assicurazioni,

2293

---

<sup>17</sup> Lo stato d'urgenza deve essere decretato dal Consiglio dei ministri, per una durata iniziale di 12 giorni, prorogabile solo a mezzo di un voto del Parlamento, e permette a Ministro dell'interno e ai prefetti di limitare un certo numero di libertà

<sup>18</sup> La norma nasce nella fase concitata della storia politica francese legata alla guerra di indipendenza algerina, caratterizzata da una sequenza sanguinosa di attentati e dallo scontro armato tra esercito francese ed il Fronte di Liberazione Nazionale Algerino. L'intensità degli scontri avrebbe potuto, a giudizio della dottrina, giustificare il ricorso allo stato di assedio costituzionalmente previsto che, ai sensi della legge del 9 agosto 1848, può essere dichiarato in caso di pericolo imminente derivante da guerra internazionale, civile o in caso di invasione. Far ricorso a tale fattispecie avrebbe comportato, in qualche misura, riconoscere, seppur indirettamente, al FLN lo status di combattenti nell'ambito di una guerra civile. La legge del 3 aprile 1955 permette, dunque, all'esecutivo, guidato da E. Faure, di adottare misure *extra ordinem* senza però riconoscere ai membri del FLN lo status di combattenti e, eventualmente, quello di prigionieri di guerra. Includere nella tipizzazione degli eventi eccezionali anche calamità pubbliche di natura differente rafforza l'intento del governo. Cfr: P. Caille, *L'état d'urgence: La loi du 3 avril 1955 entre maturation et denaturalation*, in *Rev. droit publ.*, 2007, 2 (mars-aprile), 323-352.

<sup>19</sup> Cfr: S. Thénault, *L'état d'urgence (1955-2005). De l'Algérie coloniale à la France contemporaine: destin d'une loi*, in *Le mouvement social*, 2007, 63-78.

<sup>20</sup> Per fronteggiare la pandemia del 2020, è stata adottata la legge del 23 marzo 2020 che disciplina una nuova fattispecie di situazione di emergenza, ovvero quella di emergenza sanitaria. Per una dibattito, in italiano, si rinvia a: C. Sartoretti, *La risposta francese all'emergenza sanitaria da Covid-19: Stato di diritto e Costituzione alla prova della pandemia*, in questa *Rivista*, 2020, 1637; P. Piciacchia, *La democrazia francese alla prova del Covid-19 tra imperativi sanitari e profili giuridici dell'emergenza*, in *NOMOS*, 2020, 1; A. Deffenu, F. Laffaille, *Stato di emergenza sanitaria e Covid-19:(breve) lettura francese di un fenomeno giuridico abnorme*, in *Costituzionalismo.it*, 2020, 1, 178.

legate ai danni prodotti dagli eventi naturali di portata straordinaria. Nel secondo caso, invece, l'art. 239 della legge del 2022, che è parte del titolo VIII della legge, riservata all'«oltremare», permette esclusivamente alle comunità menzionate dall'articolo 72-3 della Costituzione (ovvero Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, le isole Wallis et Futuna, Polynésie française e la Nouvelle-Calédonie) di dichiarare lo stato di calamità naturale eccezionale per la durata massima di un mese, eventualmente prorogabile per ulteriori due mesi<sup>21</sup>.

Tale dispositivo è stato utilizzato per la prima volta a dicembre 2024 a Mayotte, per gestire il disastro causato dal passaggio del ciclone Chibo, che ha provocato più di 30 morti, la distruzione delle infrastrutture, delle abitazioni e delle attività produttive<sup>22</sup>. Nell' «oltremare» i due strumenti normativi sono cumulabili. A seguito della dichiarazione dello stato di calamità naturale eccezionale, le autorità locali possono anche richiedere la dichiarazione di catastrofe naturale per permettere l'attivazione dei meccanismi solidaristici di natura assicurativa ad essa connessi.

Nel contesto italiano, la Costituzione non prevede la possibilità di dichiarare uno «stato di emergenza», e disciplina solo lo «stato di guerra» (art. 78), pur costituzionalizzando situazioni di emergenza in cui è possibile limitare le libertà (art. 16)<sup>23</sup> -purché con la garanzia della riserva di legge- e prevedendo una limitazione alle competenze di regioni, province e comuni e poteri sostitutivi del governo «in caso di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica» (art. 120) -sempre con la garanzia di una riserva di legge che assicuri che la procedura rispetti sussidiarietà e leale collaborazione. Molto è stato scritto negli anni passati sulla ratio della mancata disciplina costituzionale dello «stato di emergenza» e sulla legittimità costituzionale delle misure che hanno stravolto l'ordinamento democratico, provocato torsioni importanti nel funzionamento degli organi costituzionali, in primis il Parlamento, ed hanno fortemente limitato le libertà personali durante la crisi sanitaria generata dalla pandemia di Covid 19<sup>24</sup>. Quello che rileva ai fini

<sup>21</sup> Già nel *Rapport d'information* n.122 del 14 novembre 2019 del Senato si sottolineava la necessità di provvedere all'istituzione di misure specifiche per l'oltremare, sia per la maggiore esposizione di questi territori, nella maggior parte dei casi caraibici, ad eventi naturali di natura catastrofica, sia per la loro più fragile rete infrastrutturale e per la maggiore povertà della popolazione, che si traduce in una minore protezione in caso di calamità naturali, sia infine per una «trop faible couverture assurantielle des territoires», che come vedremo nelle pagine a seguire, è strumento principe, in Francia per l'attuazione del principio solidaristico in caso di catastrofi naturali. Si veda:

[www.senat.fr/rap/r19-122-1/r19-122-19.html](http://www.senat.fr/rap/r19-122-1/r19-122-19.html) (visitato il 14 maggio 2025).

<sup>22</sup> *A Mayotte, après le passage du cyclone Chido, le gouvernement active l'état de «calamité naturelle exceptionnelle» pour faciliter la gestion de la crise*, in *Le Monde*, 19-12-2024, [www.lemonde.fr/outre-mer/article/2024/12/19/a-mayotte-apres-le-passage-du-cyclone-chido-le-gouvernement-active-l-etat-de-calamite-naturelle-exceptionnelle-pour-faciliter-la-gestion-de-la-crise\\_6456627\\_1840826.html](http://www.lemonde.fr/outre-mer/article/2024/12/19/a-mayotte-apres-le-passage-du-cyclone-chido-le-gouvernement-active-l-etat-de-calamite-naturelle-exceptionnelle-pour-faciliter-la-gestion-de-la-crise_6456627_1840826.html) (visitato il 14 maggio 2025).

<sup>23</sup> E si deve menzionare anche la possibilità di limitare la libertà di domicilio, come quella di riunione in luogo aperto al pubblico, rispettivamente art. 14 e 17.

<sup>24</sup> La letteratura scientifica in materia è vasta e difficile ricostruirne in maniera coerente ed esaustiva perimetro e contenuti. Per una valutazione di tale ampiezza di produzione dottrinaria, si rinvia, ancora una volta, ai numerosi articoli pubblicati dal 2020 ad oggi

del ragionamento di questo saggio è che, in assenza di disciplina costituzionale, per fronteggiare le situazioni *extra ordinem* dovute a fenomeni catastrofici di origine naturale è stato necessario equipaggiare l'ordinamento di norme specifiche, oggi raccolte nel Codice della Protezione Civile (D. Lgs n.1 del 2 gennaio 2018). Pietra miliare nella storia normativa della gestione dell'emergenza è la legge n.225 del 24 febbraio 1992 che istituì il Servizio nazionale di Protezione Civile<sup>25</sup> e che ne ha configurato la natura come «sistema policentrico che coinvolge, nelle diverse attività le istituzioni statali (centrali o periferiche), regionali e locali, i cittadini, le organizzazioni di volontariato e gli enti del c.d. terzo settore, valorizzando i principi del decentramento e della sussidiarietà tanto verticale (Stato-regioni-enti locali) che orizzontale (pubblico-privato) senza rinunciare alle necessarie esigenze di coordinamento e di unitarietà che sono assicurate dal livello statale»<sup>26</sup>.

---

sulle riviste scientifiche di settore, in primis *DPCE* e *DPCE Online. Ex pluribus*, sulla limitazione dei diritti si vedano le riflessioni di: V. Pierigigli, *Limitazioni o sospensioni? Riflessioni postume sulle compressioni dei diritti al tempo del Covid-19*, in questa Rivista, 2023, 2597; E. De Marco, *Situazioni di emergenza sanitaria e sospensioni di diritti costituzionali*, in *Cons. online*, 2020, 2, 375; L. Cuocolo, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: la reazione italiana*, in questa Rivista, 2020, 1491; G. Cerrina Feroni, *La parabola del principio di sicurezza: una nemesis giuridica?*, in *Diritti fondamentali.it*, 2023, 2, 100.

Rispetto alle torsioni nel funzionamento degli organi costituzionali: M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista Aic*, 2020, 2, 109; G. Brunelli, *Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, in *Rivista Aic*, 2021, 1, 384; F. Clementi, *La pandemia e il simulacro del Parlamento: gerarchia delle fonti e verticalizzazione della politica nell'epoca del Covid-19*, in *Riv. pol.*, 2020, 2, 45-49; N. Lupo, *Come evitare l'auto-emarginazione del Parlamento nell'emergenza attuale*, in *Oss. cost.*, 2020, 6, 7; G. Mobilio, *La decretazione d'urgenza alla prova delle vere emergenze. L'epidemia da Covid-19 ei rapporti tra decreto-legge e altre fonti*, in *Oss. fonti*, 2020, fasc. sp., 352; S. Ceccanti, *Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate*, in *BioLaw J.*, 2020, 2, 1; M. Calamo Specchia, *Princípio di legalità e stato di necessità al tempo del COVID-19*, in *Oss. Cost.*, 2020, 3, 142; E. Griglio, *Parliamentary oversight under the Covid-19 emergency: striving against executive dominance*, in 8 *The Theory and Pract. of Leg.* 49 (2020); T. Louwerse, et al., *Opposition in times of crisis: COVID-19 in parliamentary debates*, in 44 *West Eur. Pol.* 1025 (2021).

<sup>25</sup> La legge, che trae origine dalle norme specifiche di volta in volta emanate per fronteggiare gli eventi calamitosi che hanno segnato tragicamente la storia recente del Paese quali, ad esempio, i terremoti del Friuli e dell'Irpinia, è stata più volte emendata. È stata anche applicata impropriamente, come a più riprese sottolineato dalla giurisprudenza, per la gestione di eventi che nulla avevano di catastrofico ed imprevisto ma, per la loro complessità, apparivano difficili da governare applicando le norme ordinarie. Sulla censura del ricorso alle norme di protezione civile applicate ai cosiddetti "grandi eventi" si veda: Cons. St., sez. IV, 26 settembre 2013 n. 4817, in cui si sottolinea come «nelle situazioni conseguenti a calamità naturali, catastrofi o altri eventi l'art. 5 l. 24 febbraio 1992 n. 225 attribuisce al governo il potere di dichiarare con ordinanza lo stato di emergenza, ma condizione per il legittimo esercizio del potere di ordinanza è la sussistenza di una situazione di emergenza, caratterizzata da tre elementi: l'imprevedibilità, la provvisorietà, l'impossibilità di farvi fronte con strumenti ordinari». In proposito si rinvia a: A. Roccella, *La gestione amministrativa di un grande evento: regole e deroghe*, in *Amm.*, 2016, 1, 23; A. Cardone, *La "normalizzazione" dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Torino, 2011.

<sup>26</sup> V. Pierigigli, 2022, *op. cit.*, 141.

All'accadere di eventi naturali calamitosi tanto intensi e disastrosi da richiedere misure straordinarie – la cui natura è tipizzata all'art 7 del D. Lgs 1/2028-, è possibile, ai sensi rispettivamente degli art. 23 e 24 del Codice della Protezione Civile, che il Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, deliberi lo stato di mobilitazione del servizio nazionale<sup>27</sup> ovvero, nei casi di gravità estrema, quello di emergenza nazionale, che ha una durata massima di 12 mesi ed è prorogabile per altri 12<sup>28</sup>. La delibera dello stato di emergenza nazionale deve fissare la durata e determinare l'estensione territoriale e, ai sensi dell'art. 25 del D.Lgs 1/2018, si autorizza l'emanaione delle ordinanze di protezione civile, che possono anche violare, se debitamente motivate e recante l'individuazione precisa della norma, le leggi vigenti e si prevede la possibilità di nomina di commissari che «operano in regime straordinario fino alla scadenza dello stato di emergenza di rilievo nazionale» (art 25.7). Interessante sottolineare che il potere di ordinanza è in capo al Presidente del Consiglio dei ministri, riconducendo dunque al solo vertice dell'esecutivo la responsabilità politica dell'agire *extra ordinem* negli stati di emergenza nazionale.

### 3. Stati di emergenza e doveri di solidarietà

Secondo un proverbio africano “quando la casa brucia, tutti portano acqua”<sup>29</sup>. Anche se, purtroppo, non è sempre vero che di fronte alle crisi a prevalere sia necessariamente lo spirito altruistico, nei momenti di emergenza, ed in modo particolare nei momenti di emergenza causati da fenomeni catastrofici naturali, si verifica spesso un paradosso sociale interessante: di fronte allo stravolgimento dell'ordine quotidiano, si manifesta una sorprendente capacità collettiva di coesione, nell'immediato, per resistere alla forza degli eventi e per portare in salvo persone e beni, e, quindi, per ripristinare beni, infrastrutture, servizi. In questi contesti emergono sentimenti e comportamenti solidaristici, che spesso trascendono la dimensione locale del mutuo aiuto tra coloro egualmente colpiti dall'evento catastrofico, per coinvolgere l'intera nazione. In alcuni casi reti di soccorso e di sostegno assumono addirittura la dimensione transnazionale. Tali dinamiche sono osservabili, appunto, nelle mobilitazioni spontanee durante disastri naturali di varia natura, dove cittadini, organizzazioni civili e istituzioni agiscono con modalità cooperative spesso inedite<sup>30</sup>. La solidarietà, dunque, può essere letta

<sup>27</sup> La decretazione di stato di mobilitazione del servizio nazionale prevede che il Dipartimento della protezione civile assicuri il coordinamento dell'intervento del Servizio nazionale a supporto delle autorità regionali di protezione civile.

<sup>28</sup> La decretazione dello Stato di emergenza nazionale autorizza l'emanaione delle ordinanze di protezione civili ed è prodromo alla mobilitazione di fondi straordinari atti a fronteggiare l'emergenza.

<sup>29</sup> In proposito si rinvia a: S. Magona, *To my children's children*, Cape Town, 1990.

<sup>30</sup> Interessante in proposito è il lavoro di Mela, Mugnano e Olori che, analizzando diversi eventi catastrofici naturali in Italia, come i terremoti dell'Irpinia (1980), de L'Aquila (2009) e di Mirandola (2012), le alluvioni di Firenze (1966), Giampilieri-Messina (2009) e del Sannio-Benevento (2015), evidenzia come, attraverso il capitale sociale (ovvero le reti individuali e di organizzazione di società civile) e la partecipazione comunitaria ai soccorsi, si possono affermare forme più o meno efficaci di resilienza sociale. A. Mela, S. Mugnano, D. Olori, *Territori vulnerabili. Verso una nuova sociologia*

come una forma di resilienza sociale: un meccanismo adattivo che consente ai gruppi umani di fronteggiare l'eccezionalità attraverso l'attivazione di risorse relazionali e morali<sup>31</sup>.

Molto si potrebbe aggiungere sulla natura, sulle manifestazioni, sulle implicazioni e sulle applicazioni del principio solidaristico in occasione delle catastrofi naturali e farlo sotto una varietà di approcci disciplinari differenti, poiché, come sottolinea A. Supiot «le concept de solidarité est fédérateur ou transversal, il a circulé d'une discipline à l'autre. On pourrait parler de "concept nomade", qui offre une grande plasticité et permet de passer du sens juridique d'obbligation au sens sociologique d'interdépendence, ou au sens moral de devoir».<sup>32</sup> Quello che rileva ai fini del ragionamento di questo studio è come il principio solidaristico profondamente radicato nel costituzionalismo social-democratico di matrice occidentale porti alla definizione di una serie di doveri in occasione degli stati di emergenza dovuti a catastrofi naturali.

Come ci ricorda F. Polacchini, infatti, «il punto di svolta nella storia giuridica della solidarietà è costituito dalla sua menzione nelle Costituzioni della seconda metà del secolo XX: esse hanno posto al centro dell'intero sistema la persona e i suoi diritti, inquadrandoli in una prospettiva solidaristica»<sup>33</sup>. Ciò significa, nei momenti di crisi, uscire da una logica privatistica di carattere assicurativo alla cui base vi è il calcolo del rischio, per entrare, appunto, nella logica solidaristica in cui è l'appartenenza ad una medesima comunità -il cui perimetro coincide appunto con l'applicazione del principio solidaristico- che definisce un regime tendenzialmente omogeneo di diritti, e dunque di doveri.

Come sottolineato nelle pagine precedenti e come ricorda la miglior dottrina in materia, l'esercizio dei poteri straordinari, pur con adeguati meccanismi di tutela e di verifica democratica, tende a concentrarsi nell'esecutivo, a sospendere l'ordinario funzionamento delle istituzioni e può vedere, seppur temporaneamente, la compressione di libertà fondamentali. E' lecito, dunque, interrogarsi sul ruolo costituzionale dei doveri di solidarietà in concomitanza di tale sbilanciamento dei poteri. Ci si può domandare se, in qualche modo, i doveri solidaristici possano contribuire a controbilanciare, seppur non in senso tecnico, la verticizzazione del potere decisionale ed il sovvertimento delle regole di fondo dell'ordinamento.

---

*dei disastri italiani*, Milano, 2017. Per una discussione critica sul rapporto tra identità, reti di solidarietà e catastrofi naturali, si rinvia a: S. Farny, D. Dentoni, *Social identity and place-based dynamics in community resilience building for natural disasters: an integrative framework*, in 30(2) *Ecol. and Soc.* 11 (2025).

<sup>31</sup> Osservano Dinger et al. che i sovvertimenti dell'ordine naturale delle cose provocano nelle comunità il bisogno di normalità, di ritorno alle condizioni *ex ante*, spingendo gli individui, sia quelli direttamente colpiti dalla catastrofe sia chi ne è partecipe “solidalmente” a rinegoziare il senso di appartenenza alla comunità, sia essa locale, nazionale o planetaria. Ed è proprio questo processo di rinegoziazione che sostanzia forme di resilienza di matrice solidaristica. Cfr: J. Dinger, et al., *Somebody that I used to know: the immediate and long-term effects of social identity in post-disaster business communities*, in 166(4) *J. Bus. Ethics* 115 (2020).

<sup>32</sup> A. Supiot, 2015, *op. cit.*, 106.

<sup>33</sup> F. Polacchini, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna, 2016.

*Ça va sans dire*, il primo e fondamentale dovere di matrice solidaristica, che sostanzia l'appartenenza stessa alla comunità di cittadini all'interno degli Stati, è quello di contribuire in maniera equa e proporzionata al buon funzionamento della vita collettiva, attraverso il pagamento delle imposte<sup>34</sup>. La creazione, in Italia<sup>35</sup> come in Francia<sup>36</sup>, in Spagna<sup>37</sup> e nella stragrande maggioranza degli Stati europei, e anche a livello dell'Unione europea<sup>38</sup>, di

<sup>34</sup> Quasi superfluo ricordare il dovere contributivo esplicitamente riconosciuto nella Costituzione italiana all'art. 53 e la progressività come elemento solidaristico. Ricorda Pezzini che «la progressività è la marca solidale del dovere tributario: è, infatti, proprio incorporando una finalità redistributiva che il dovere tributario viene proiettato nella prospettiva della solidarietà». Cfr: B. Pezzini, *Solidarietà e politiche sociali tra Costituzione e Unione europea*, in S. Dorigo et al. (cur.) *Pago, dunque sono (cittadino europeo). Il futuro dell'UE tra responsabilità fiscale, solidarietà e nuova cittadinanza europea*, Firenze, 2022, 41.

<sup>35</sup> È con il D.L. 10 luglio 1982 n. 428, convertito in legge il 12 agosto 1982 (legge n.547) che viene istituito il “Fondo per la protezione civile” il cui potere di spesa era attribuito all'allora Ministero per la protezione civile che, nei casi di necessità ed urgenza, poteva definire le diverse modalità di intervento. Per una discussione, si rinvia a: R. Raponi, *L'Italia, la normativa relativa alle calamità naturali e gli effetti dei vincoli europei (tra cui in primis il rispetto del pareggio di bilancio) sulla ricostruzione*, in *Amministrativ@mente*, 7-8, 2016.

<sup>36</sup> Il Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs, comunemente chiamato Fonds Barnier, è stato istituito dalla legge n. 95-101 del 2 febbraio 1995 *relative au renforcement de la protection de l'environnement*. Rappresenta la principale fonte di finanziamento per la prevenzione dei rischi naturali nel paese; è alimentato da un prelievo sulle polizze assicurative contro le “catastrofi naturali”, di cui si discuterà nelle pagine seguenti. Per un’analisi del funzionamento del fondo nella strategia francese di prevenzione e mitigazione degli effetti delle catastrofi naturali, si rinvia a: L. Tourjansky, *Enjeux de la prévention des risques naturels*, in *Administration*, 2021, 1, 269, 86-90.

<sup>37</sup> In Spagna, l’articolo 11 della *Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil* istituisce il Fondo de Prevención de Emergencias, gestito dal Ministero dell’Interno, per finanziare tutte le attività atte a valutare i rischi e a sensibilizzare la cittadinanza. A fianco di questo fondo nazionale, le comunità autonome hanno istituito fondi propri per la protezione civile, atti ad interventi specifici sui territori. Per approfondimenti, si rinvia a: J. P. Huguet, A. Potenciano de la Heras, E. Gavari Starkie, *Gestión del riesgo de desastres y protección civil en España: Aportes para el desarrollo de una cultura preventiva*, in *Rev. Est. Latinoam. sobre Reducción del Riesgo de Desastres* (REDER), 2019, 3(2), 44-57.

<sup>38</sup> Sono il regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio che istituisce il Fondo di solidarietà dell’Unione europea ed i regolamenti (UE) n. 661/2014 e (UE) 2020/461 del Parlamento europeo e del Consiglio recanti modifica del regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio (in ottemperanza all’ articolo 175, paragrafo 3, e articolo 212, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell’Unione europea) che istituiscono il Fondo di Solidarietà dell’Unione Europea. Si tratta di uno strumento che permette all’UE di fornire un sostegno a uno Stato membro o a un paese impegnato nei negoziati di adesione quando deve affrontare i danni causati da gravi catastrofi naturali o gravi emergenze di sanità pubblica. Il fondo non è inteso a dare sollievo immediato nei soccorsi (per cui esistono altri strumenti approntati dall’Unione), ma è finalizzato a sostenere gli Stati nei processi di ripresa dalle catastrofi. Istituito nel 2002 per rispondere alle gravi inondazioni che colpirono l’Europa centrale nell'estate di tale anno, ha fornito sostegno in oltre 130 occasioni e 24 Stati membri (più il Regno Unito) e tre paesi candidati (Albania, Montenegro e Serbia) hanno ricevuto sostegno dal Fondo di solidarietà. Tra i molti: S. Villani, *The Concept of Solidarity within EU Disaster Response Law. A legal assessment*, Bologna, 2021; M. Gestri, *La risposta alle catastrofi nell’Unione europea: protezione civile e clausola di solidarietà*, in Id. (cur.), *Disastri, protezione civile e diritto: nuove prospettive nell’Unione europea e in ambito penale*, Milano, 2016, 3 ss.

fondi ad hoc, destinati alla prevenzione dei rischi dovuti a catastrofi naturali, ai soccorsi e, in taluni casi, ad indennizzi e ripristino, è la concretizzazione di tale principio. Rispondono alla medesima logica le agevolazioni fiscali sia per ridurre il carico tributario delle popolazioni e delle attività economiche colpite dai cataclismi sia per le azioni di ripristino e di sostegno sociale ed economico<sup>39</sup>.

Le conseguenze delle catastrofi naturali non restano a carico né dei singoli né delle comunità locali<sup>40</sup>.

L'idea, moderna e legata alla forma di stato democratica solidaristica fondata sulla nozione del welfare state<sup>41</sup>, di avere diritto, in caso di evento calamitoso, ad un risarcimento individuale ed al ripristino di infrastrutture e servizi collettivi, è dunque inevitabilmente legata al dovere di contribuire in maniera solidaristica (ovvero non legata al rischio individuale) alla creazione di un patrimonio comune da redistribuire in caso di necessità. Siamo di fronte ad uno degli esempi più rappresentativi della nozione di solidarietà non come principio astratto, ma come valore fondante di molti degli ordinamenti giuridici democratici del secondo dopoguerra<sup>42</sup>, ed in primis

---

<sup>39</sup> Cfr: F. Fichera, *Calamità naturali, principi costituzionali e agevolazioni fiscali*, in *Rass. trib.*, 2014, 6, 1214. In relazione alla disciplina europea, di cui si discuterà nelle pagine a seguire: C. Buccico, *La compatibilità europea degli interventi di sostegno per le aree colpite da calamità naturali*, in *Riv. dir. trib. int.*, 2012, 3, 119.

<sup>40</sup> Sull'esistenza di un effettivo dovere solidaristico di solidarietà che primeggia in occasione di calamità nazionali, si è pronunciata la Corte costituzionale nella sentenza n. 208 del 1971 (giudizio di legittimità costituzionale della legge 8 dicembre 1970, n. 996, contenente norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità e sulla protezione civile) in cui la Corte sostiene che: «in presenza di calamità che abbiano malauguratamente ad assumere più vaste proporzioni, direttamente o indirettamente coinvolgendo la collettività nazionale, l'esigenza di assicurare – nel corso della fase operativa, successivamente cioè al verificarsi dell'evento – effettiva unità di indirizzo e di azione non può non prevalere – legittimamente – su ogni altra considerazione, pur se rispettabile. In presenza di catastrofi che commuovono la pubblica opinione, anche internazionale, reclamando la massima concentrazione di energie umane e di mezzi materiali, ivi compresi quelli di cui soltanto lo Stato è in grado di disporre, non vi è più luogo a sottili dosaggi di poteri e a complicazioni di procedure, che potrebbero ritardare, se non addirittura compromettere, la tempestività e l'efficacia del soccorso, cui tutti devono animosamente cooperare, nell'adempimento di quei "doveri inderogabili di solidarietà ... sociale" che l'art. 2 Cost. ha solennemente posto a base dell'ordinamento vigente e che non concernono i soli individui, ma anche incombano del pari sui gruppi organizzati e gli enti di qualsiasi specie».

<sup>41</sup> In uno dei più importanti studi sulla solidarietà, Stjernø descrive la solidarietà nella sfera pubblica come «the preparedness to share resources with others by personal contribution to those in struggle or in need through taxation and redistribution organized by the state», S. Stjernø, *Solidarity in Europe: The History of an Idea*, Cambridge, 2004, 2. Nella medesima direzione, Sciarra osserva che la solidarietà plasma «ways in which collective interests emerge and are represented by organized groups at a national and transnational level», S. Sciarra, *Solidarity and Conflict*, Cambridge, 2018, 18.

<sup>42</sup> Con particolare riferimento alla solidarietà nazionale in caso di calamità naturale si veda l'articolo 12 del Preambolo della Costituzione del 27 ottobre 1946: «La Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales». Per una riflessione sul principio solidaristico in una selezione di esperienze europee si rinvia a: V. Federico, *Talking about solidarity... it sounds like a*

dell'ordinamento italiano. La solidarietà vincola i cittadini ai propri doveri e contemporaneamente lo Stato, e dunque il legislatore, imponendo obblighi concreti nella vita sociale. Il fondamento solidaristico degli ordinamenti è ciò che rende possibile conciliare i diritti individuali con i doveri collettivi, diventando il mezzo per realizzare il principio di egualianza sostanziale<sup>43</sup>.

Tutto questo è ancora più importante in occasione degli stati di emergenza dovuti a catastrofi naturali, in cui da un lato vi è la necessità di un'azione rapida ed efficace, in cui gli ordinamenti mettono a disposizione risorse straordinarie e permettono al decisore politico di sospendere le procedure ordinarie di garanzia e controllo, dall'altro è indispensabile vincolare la concentrazione di potere ad un principio di *accountability* che travalica i confini della popolazione colpita. E' davanti all'intera collettività dei cittadini, e non esclusivamente alle persone ed alle comunità coinvolte nelle catastrofi, che è responsabile chi assume il controllo negli stati di emergenza. E dunque il principio solidarista al contempo rende possibile mitigare i danni, indennizzare le comunità colpite e ripristinare la situazione quo ante, e controbilanciare la concentrazione di poteri e la sospensione di regole e procedure ordinarie ripartendo su tutta la cittadinanza il potere di controllo.

Più sofisticato è il meccanismo solidaristico soggiacente alle polizze obbligatorie "cat nat", ovvero ai regimi assicurativi obbligatori che contribuiscono a garantire l'indennizzo dei beni assicurati in caso di catastrofi naturali. Paradigmatica, in tal senso, è l'esperienza francese.<sup>44</sup> Già a partire dalla legge del 13 luglio 1982, codificata in seguito negli articoli L125-1 e seguenti del Codice delle Assicurazioni, viene istituito un meccanismo che combina piani territoriali di prevenzione dei rischi naturali ad un sistema assicurativo, con garanzia della *Caisse centrale de reassurance*, a

---

*whisper: Solidarity in law and public policies*, in C. Lahusen (Ed), *Citizens' Solidarity in Europe*, Cheltenham, 2020, 101.

<sup>43</sup> Vedi, *amplus*, A. Apostoli, *La svalutazione del principio di solidarietà. Crisi di un valore fondamentale per la democrazia*, Milano, 2012.

<sup>44</sup> È doveroso richiamare l'attenzione sul fatto che in Italia il tema dell'assicurazione contro i rischi derivanti da catastrofi naturali ha assunto crescente rilevanza negli ultimi anni, soprattutto in relazione alla crescente frequenza e intensità di eventi estremi legati al cambiamento climatico (incendi, alluvioni, frane, inondazioni, ecc.). Storicamente, la copertura contro questi rischi è stata facoltativa, con un basso tasso di penetrazione del mercato assicurativo. Tuttavia, la situazione è cambiata con l'introduzione dell'obbligo assicurativo per le imprese nella legge n. 213/2023 (Legge di Bilancio 2024), art. 1, commi 101–111, che ha introdotto, per la prima volta, l'obbligo per tutte le imprese con sede legale o stabile organizzazione in Italia di dotarsi di una copertura assicurativa contro le catastrofi naturali, con un calendario scaglionato a partire da marzo 2025. Non si ritrovano, nel modello italiano, gli elementi solidaristici che vedremo caratterizzare il sistema di assicurazione Cat Nat francese e spagnolo. Per una prima discussione del sistema italiano: S. Cavaliere, *Calamità naturali e assicurazione obbligatoria*, in *Giustiziacivile.com*, 14-6-2024.

Ugualmente assenti, gli elementi solidaristici, anche in Germania, in cui le assicurazioni contro calamità naturali (*Elementarschadenversicherung*) sono facoltative, i premi sono calcolati sulla base del rischio individuale ed i fondi sono garantiti unicamente dai privati. Sul dibattito sulle assicurazioni "cat nat" in Germania si rinvia, *inter alia* a: D.C. Günther, *Klimaerwärmung und Elementarschadenversicherung*, in: R. Arnold, et al. (eds.), *Risiko im Wandel*, Wiesbaden, 2023, 289.

sua volta garantita dallo Stato.<sup>45</sup> Il sistema si fonda su un meccanismo ibrido che combina l'intervento dell'autorità pubblica con il ricorso al mercato assicurativo privato e prevede l'obbligo di includere la copertura per eventi catastrofali in tutti i contratti di assicurazione sui beni, con premi parzialmente regolamentati dallo Stato. Alla base vi è una logica di solidarietà tanto interindividuale quanto territoriale: gli assicurati contribuiscono collettivamente a un fondo di rischio nazionale, il *Fonds Barnier*, indipendentemente dal livello effettivo di esposizione ai disastri naturali. In tal modo, il modello supera il principio della giustizia attuariale per adottare un approccio redistributivo, in cui le aree maggiormente vulnerabili beneficiano del sostegno di quelle meno esposte. L'elemento solidaristico sta nel calcolo del premio assicurativo, che, come accennato, non è definito sulla base del rischio (principio alla base dei sistemi assicurativi tradizionali), ma è fissato dallo Stato a prescindere dal rischio e dunque ripartendo sull'intera collettività i costi di chi maggiormente esposto a catastrofi naturali. L'intervento statale, in qualità di garante e coordinatore del sistema, rafforza ulteriormente la dimensione pubblica dello strumento assicurativo, trasformandolo da semplice transazione di mercato a leva di coesione sociale<sup>46</sup>.

Tuttavia, l'aumento della frequenza e dell'intensità degli eventi climatici estremi sta mettendo sotto pressione questo modello, sollevando interrogativi rilevanti sulla sua sostenibilità futura e sui confini in evoluzione tra solidarietà, responsabilità e individualizzazione del rischio. A partire dal 2000, al fine di spronare gli enti locali a dotarsi dei piani territoriali di prevenzione, le franchigie sono state aumentate per enti territoriali e residenti i cui comuni e dipartimenti non abbiano provveduto all'elaborazione e all'adozione del piano territoriale di prevenzione. E dunque, il sistema assicurativo "cat nat" di matrice solidarista diventa strumento al contempo di prevenzione<sup>47</sup>.

Anche in Spagna la gestione dei rischi derivanti da catastrofi naturali è regolata da un sistema assicurativo pubblico-privato che integra solidarietà nazionale e responsabilità individuale. Questo modello si distingue per l'obbligatorietà della copertura contro i "rischi straordinari", la cui gestione

<sup>45</sup> Interessante l'analisi portata da Dubois-Maury sul meccanismo congiunto, ed il suo funzionamento critico, di strategie di prevenzione fondate sullo "*zonage des territoires*" e la "*territorialisation réglementaire du risqué naturel*", con i *Plans de Prévention des Risques Naturels*, da un lato, e la "*réponse assurancielle*" dall'altro. J. Dubois-Maury, *Les risques naturels en France, entre réglementation spatiale et solidarité de l'indemnisation*, in *Annales de géographie*, 2002, 627-628, 637-651.

<sup>46</sup> Nel Rapporto annuale 2004, il Conseil d'Etat osserva: «La tendance générale est à l'extension de la couverture des risques et au recours à des mécanismes mêlant, à des degrés divers, assurance, responsabilité et solidarité. L'évolution ainsi constatée vers une plus grande "socialisation du risque" qui fait appel à une solidarité élargie, y compris nationale, participe de l'idée qu'il y a des risques dont il serait injuste de ne pas partager la charge. Elle permet l'indemnisation de risques mal identifiés a priori ou dont l'échelle potentielle rend difficile la couverture par le seul jeu des mécanismes classiques d'assurance». Conseil d'Etat, *Responsabilité et socialisation du risque*, 2005, 205.

<sup>47</sup> L. Latruffe, P. Picard, *Assurance des catastrophes naturelles: faut-il choisir entre prévention et solidarité*, Paris, 2002.

è affidata al *Consorcio de Compensación de Seguros*<sup>48</sup>, che, in maniera non troppo dissimile dalla *Caisse centrale de reassurance* in Francia, interviene come riassicuratore di ultima istanza. Interessante, invece, è che nel caso di danni derivanti da eventi catastrofali naturali, il *Consorcio* gestisce direttamente i risarcimenti e si è dimostrato relativamente efficiente nel farlo. A seguito delle inondazioni che hanno colpito la regione di Valencia nell'ottobre 2024, il *Consorcio* ha avviato le procedure di rimborso a soli otto giorni dall'evento, con un'organizzazione che ha consentito la valutazione rapida dei danni e un accesso facilitato per i cittadini alle richieste di risarcimento, anche online<sup>49</sup>. Se in Francia il premio per le assicurazioni Cat nat è, dal 2000, legato ai piani di prevenzione adottati dagli enti locali, in Spagna il principio solidaristico che soggiace al meccanismo di risarcimento da parte del *Consorcio de Compensación de Seguros* si concretizza nel fatto che il meccanismo di risarcimento di eventi catastrofali naturali è finanziato attraverso una sovrattassa obbligatoria su ogni polizza, che è indipendente dalla esposizione al rischio dell'assicurato<sup>50</sup>. La copertura obbligatoria garantisce che tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro esposizione ai rischi, contribuiscano al finanziamento del fondo comune per la gestione delle catastrofi naturali. Questo approccio permette di distribuire equamente i costi dei sinistri tra tutti gli assicurati, riducendo l'onere finanziario per le singole persone e imprese colpite da eventi straordinari.

#### 4. Catastrofi naturali e solidarietà europea

Che il principio solidaristico sia alla base dell'intero sistema europeo è fuori discussione<sup>51</sup>. Si rivela di maggiore complessità il confronto dottrinale e giurisprudenziale in merito alla portata e all'applicabilità diretta del principio di solidarietà nei diversi ambiti di azione dell'Unione europea<sup>52</sup>, ma

<sup>48</sup> Il *Consorcio de Compensación de Seguros* è un ente pubblico istituito nel 1941, che è stato investito di questa ulteriore funzione dal Real Decreto 300/2004, del 20 febbraio 2024. Cfr. A. C. Nàjera Ibàñez, *El Consorcio de Compensación de Seguros y la cobertura aseguradora de los riesgos de la naturaleza*, in U. Fra Paleo (cur.), *Riesgos naturales en Galicia: el encuentro entre naturaleza y sociedad*, Santiago de Compostela, 2010.

<sup>49</sup> Malgrado non siano mancate le polemiche, il *Consorcio* ha puntato ad indennizzare il 95% delle richieste di risarcimento entro aprile 2025. Cfr. Á.C. Álvarez, *El Gobierno supera los 5.000 millones pagados en ayudas DANA: el 55% corresponde a seguros*, in *El Economista*, [www.eleconomista.es/economia/noticias/13323576/04/25/el-gobierno-super-a-los-5000-millones-pagados-en-ayudas-dana-el-55-corresponde-a-seguros.html](http://www.eleconomista.es/economia/noticias/13323576/04/25/el-gobierno-super-a-los-5000-millones-pagados-en-ayudas-dana-el-55-corresponde-a-seguros.html) (visitato il 7 maggio 2025).

<sup>50</sup> Art. 4, Real Decreto 300/2004, del 20 febbraio 2024.

<sup>51</sup> L'Articolo 2 del Trattato, pur non iscrivendo la solidarietà in senso stretto tra i valori fondamentali dell'Unione, ne fa obiettivo dell'Unione e strumento coessenziale alla realizzazione dei valori *strictu sensu*. Si veda in proposito, *ex pluribus*: M.G. Ross, Y. Borgmann-Prebil (eds), *Promoting solidarity in the European Union*, Oxford, 2010; F. De Witte, *Justice in the EU: The emergence of transnational solidarity*, Oxford, 2015.

<sup>52</sup> Se è vero, infatti che «i valori dell'Unione non possiedono soltanto una forte carica ideale e politica, ma altresì generano conseguenze giuridiche per le istituzioni dell'Unione e per gli Stati membri nel caso del loro mancato rispetto» (come scrive Polacchini, Cfr. F. Polacchini, *Solidarietà, doveri e cittadinanza europea*, cit., 19 e che, come sostiene il Parlamento europeo «la solidarietà tra gli Stati membri non è un'opzione bensì un obbligo previsto dai trattati e fa parte dei valori europei»

l'ambito delle catastrofi naturali è uno di quelli in cui esplicitamente i trattati dell'Unione evocano la solidarietà. Lasciando ad altri l'analisi sulla solidarietà europea *tout court*, concentriamo l'attenzione, in questo scritto, sull'applicazione del principio solidaristico in occasione delle catastrofi naturali attraverso il Fondo di Solidarietà dell'Unione europea, il meccanismo di protezione civile e il riconoscimento della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati ad ovviare ai danni arrecati da calamità naturali. Prima di entrare nel dettaglio, occorre sottolineare come l'Articolo 3, par.3 del Trattato sull'Unione europea e l'articolo 222, par.1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea nell'assertività del riconoscimento della solidarietà come obiettivo dell'Unione e come modalità di azione di Unione e Stati membri in particolari contingenze, creano un vero e proprio dovere di solidarietà<sup>53</sup>. Si tratta di solidarietà tra Stati membri ma anche tra comunità di cittadini legata all'esposizione ad eventi catastrofici.

A partire dalla fine del ventesimo secolo, il susseguirsi di gravi catastrofi naturali che hanno colpito l'Europa ha accentuato la consapevolezza dei policy-makers e dei cittadini dell'importanza della

---

(Risoluzione del 7 aprile 2020), di fronte alle sfide della contemporaneità, ed in modo particolare in campo economico e nella gestione delle migrazioni, la solidarietà rischia di essere un “empty signifier”. In merito: A. Grimmel, *Solidarity in the European Union: Fundamental Value or ‘Empty Signifier’*, in A. Grimmel, S. Giang, (eds.), *Solidarity in the European Union*, Cham, 2017; E. Di Napoli, D. Russo, *Solidarity in the European Union in Times of Crisis: Towards “European Solidarity”?*, in V. Federico, C. Lahusen (Eds.), *Solidarity as a Public Virtue?*, Baden Baden, 2018; P. Mengozzi, *L'idea di solidarietà nel diritto dell'Unione europea*, Bologna, 2022.

La giurisprudenza della Corte di Giustizia, ampia in materia, non presenta un andamento lineare. Eccede lo scopo di questo studio la ricostruzione dell'evoluzione del ragionamento della Corte, di cui si ripercorrono, a mero titolo esemplificativo, alcune tappe fondamentali, ad iniziare dal caso *Commission of the European Communities v. French Republic* in cui la Corte afferma che la solidarietà sta alla base degli obblighi derivanti dai trattati e del sistema comunitario nel suo complesso (Corte giust., c-6&11/69, sent. 10-12-1969), principio ribadito nel successivo caso *Commissione delle Comunità europee v. Repubblica italiana*, (Corte giust., c-39/72, sent. 7-02-1973). Nel successivo caso *Ian William Cowan v. Trésor public*, la Corte ha imposto ai giudici francesi di allargare il perimetro della solidarietà nazionale anche ai cittadini comunitari (Corte giust., c-186/87, sent. 2-02-1989). Diverso l'approccio nel caso *Thomas Pringle v. Gouvernement of Ireland*. Qui la Corte non si è pronunciata sull'applicabilità diretta del principio di solidarietà, ma lo ha trattato come un principio guida nell'interpretazione del diritto dell'Unione e delle sue istituzioni e rinviene limiti fondamentali a tale principio (Corte giust., c-370/12, sent. 27-11-2012). Nel caso *Anagnostakis v. Commissione*, la Corte si pronuncia nuovamente sui limiti giuridici della solidarietà, argomentando che tale principio non è sufficiente a vincolare le istituzioni, come nel caso di specie- ovvero quello della registrazione di una Iniziativa dei cittadini europei, se non supportato da competenze esplicite nei Trattati (Corte giust., c-589/15, sent. 12-09-2017). Negli anni successivi, nei casi riuniti *Commission v. Poland, Hungary and Czech Republic* in materia di immigrazione (Corte giust., c-715/17, c-718/17 e c-719/17, sent. 02-04-2020) e nel caso *Germany v. Poland* in ambito di solidarietà energetica, la Corte riafferma, invece, il carattere di vincolatività del principio di solidarietà, collegandolo al principio fondamentale di leale collaborazione (art. 4 TEU) (Corte giust., c-848/19 P, sent. 15-07-2021).

<sup>53</sup> Cfr: E. Sommario, *La lenta e tortuosa codificazione del diritto internazionale dei disastri*, in *Ars interpretandi*, 2, 2022, 47 e M. Basilavecchia, et al. (cur.), *Interventi finanziari e tributari per le aree colpite da calamità fra norme interne e principi europei*, Torino, 2016.

solidarietà tra Stati membri. Tale consapevolezza ha spinto verso una crescente istituzionalizzazione dei meccanismi attraverso cui dare concretezza al dovere solidaristico evocato dagli articoli 2 e 3 del TUE e dall'articolo 222 del TFUE. Nei primi anni 2000, dunque, sono stati compiuti una serie di sforzi per rafforzare la cooperazione a livello dell'UE nei settori della prevenzione e della riparazione dei danni causati da eventi catastrofici di origine naturale, in particolare attraverso la creazione del Meccanismo di protezione civile europeo e del Fondo di Solidarietà dell'UE. Sono esempi della crescente ambizione, sia da parte degli Stati membri sia delle istituzioni europee, di rafforzare la cooperazione a livello europeo nella gestione delle crisi, ma, al contempo si manifesta, nella implementazione di questi medesimi meccanismi, la riluttanza degli Stati membri a cedere all'Unione il controllo sulle risorse nazionali di protezione civile<sup>54</sup>.

Come già sottolineato<sup>55</sup>, il Fondo di solidarietà europea rappresenta un sostegno per aiutare gli Stati a riprendersi rapidamente dopo eventi calamitosi straordinari (i cui danni superino soglie di gravità definite pari allo 0,6% del reddito nazionale lordo oppure ad un ammontare totale di 3 miliardi di euro ai prezzi 2011)<sup>56</sup>. Il Fondo eroga finanziamenti agli Stati e non direttamente ai privati, e può essere utilizzato, ai sensi del regolamento n. 2012/2002, per il ripristino di infrastrutture essenziali come trasporti, energia, acqua, telecomunicazioni, la messa in sicurezza di edifici pubblici e le spese di protezione civile. Il Fondo viene finanziato ogni anno direttamente dal bilancio dell'UE, con un plafond annuale stabilito nell'ambito del quadro pluriennale dell'Unione. E qui sta, come si osservava per i fondi statali, l'elemento solidaristico di corresponsabilità di tutti gli Stati membri, non su base volontaria, ma come dovere (da qui il finanziamento diretto dal bilancio dell'Unione)<sup>57</sup>. Il più grande finanziamento erogato dal Fondo di solidarietà è quello versato allo Stato italiano nel 2009: 493 milioni di euro per la ricostruzione a seguito del terremoto dell'Aquila del 6 aprile 2009<sup>58</sup>.

<sup>54</sup> Si rinvia la discussione critica di questa ambivalenza a: T. Åhman, C. Nilsson, S. Olsson, *The community mechanism for civil protection and the European Union solidarity fund*, in S. Olsson, (Ed), *Crisis management in the European Union: Cooperation in the face of emergencies*, Cham, 2009, 83. In particolare, interessante l'analisi di Ekengren et al. sulla tensione tra la consapevolezza dell'importanza dell'azione collettiva nell'abito della protezione civile e tutti quegli aspetti della protezione civile che impattano sulla sovranità nazionale. Cfr: M. Ekengren, et al., *Solidarity or sovereignty? EU cooperation in civil protection*, in 28(5) *European Integration* 457 (2006).

<sup>55</sup> Si veda *supra*, nota 38.

<sup>56</sup> Art. 2 regolamento n. 2012/2002. L'articolo 2, inoltre, prevede anche la possibilità di attivazioni del FSUE nel caso di calamità naturali che abbiano colpito il Paese a livello regionale (e dunque senza il raggiungimento delle soglie del danno di cui sopra), se l'evento calamitoso ha avuto «profonde e durevoli ripercussioni sulle condizioni di vita dei cittadini e sulla stabilità economica della regione stessa».

<sup>57</sup> Ricordiamo, infatti, che il bilancio europeo è alimentato da un complesso di entrate derivate, tra cui anche una quota del gettito nazionale e che, però, manca un rapporto diretto tra istituzioni europee e contribuenti. Si veda, *amplius*: A. Carinci, *La questione fiscale nella Costituzione europea, tra occasioni mancate e prospettive per il contribuente*, in *Rass. Trib.*, 2, 2005, 543.

<sup>58</sup> F. Di Camillo et al., *Il sistema di sicurezza civile italiano*, Ciampino, 2014.

A partire dal 2010, la Direzione Generale Aiuti Umanitari della Commissione Europea (ECHO) ha integrato nel proprio mandato anche le azioni di protezione civile europea, trasformandosi nella Direzione Generale Aiuti Umanitari e Protezione Civile della Commissione Europea<sup>59</sup>. Ai sensi dell'articolo 196 del TFUE, infatti, l'Unione «incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri al fine di rafforzare l'efficacia dei sistemi di prevenzione e di protezione dalle calamità naturali o provocate dall'uomo». Importante ricordare, inoltre, che l'art 6 del TFUE riconosce all'Unione una competenza di sostegno proprio nell'ambito della protezione civile (lett. (f)). Nel 2001 è stato istituito il Meccanismo di protezione civile<sup>60</sup> al fine di coordinare l'assistenza tra Stati membri in caso di catastrofi naturali o causate dall'uomo, che si fonda su un meccanismo di coordinamento europeo di unità operative nazionali attraverso il Monitoring and Information Centre<sup>61</sup>. Riformato nel 2013<sup>62</sup> e poi nel 2021<sup>63</sup>, «il meccanismo unionale, ..., promuove la solidarietà fra gli Stati membri conformemente all'articolo 3, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea. A tal fine, il meccanismo unionale rafforza la risposta collettiva dell'Unione alle catastrofi naturali e provocate dall'uomo mediante la costituzione di una riserva di risorse che integrano le risorse esistenti degli Stati membri, laddove le risorse disponibili a livello nazionale non siano sufficienti, consentendo in tal modo una preparazione e una risposta più efficaci, e migliorando la prevenzione e la preparazione alle catastrofi»<sup>64</sup>.

Oltre ai 27 Stati membri, al Meccanismo aderiscono anche Albania, Bosnia Erzegovina, Islanda, Norvegia, Repubblica di Macedonia, Montenegro, Serbia e Turchia. Inoltre, l'articolo 214 del TFUE apre il soccorso da parte dell'Unione anche alle popolazioni di Paesi terzi vittime di calamità naturali (ed anche di disastri provocati dall'uomo), per «far fronte alle necessità umanitarie risultanti da queste diverse situazioni». Tra il 2014 ed il 2023, il Meccanismo si è attivato per oltre 500 eventi catastrofici, tutti di enorme gravità in tutte le regioni di pianeta<sup>65</sup>. Ciò dimostra il fondamento solidaristico ed universalistico del Meccanismo di Protezione Civile dell'Unione europea e, secondo parte della dottrina proprio «the positive effects of solidarity could be the stronger identification of people with the EU as an institution, with its values, objectives and activities. At the same time, solidarity in the event of a disaster strengthens the EU's position as a

---

<sup>59</sup> In precedenza, il coordinamento della protezione civile europea era di responsabilità della Direzione Generale sull'Ambiente.

<sup>60</sup> Council Decision 2001/792/EC, Euratom.

<sup>61</sup> C.F. Parker, T. Persson, S. Widmalm, *The effectiveness of national and EU-level civil protection systems: evidence from 17 member states*, in 26(9) *J. Europ. Publ. Pol.* 1312 (2019).

<sup>62</sup> Decisione n. 1313/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, su un meccanismo unionale di protezione civile.

<sup>63</sup> Regolamento (Ue) 2021/836 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 maggio 2021 che modifica la decisione n.1313/2013/UE su un meccanismo unionale di protezione civile.

<sup>64</sup> Considerando 2, Regolamento (Ue) 2021/836.

<sup>65</sup> Per una rassegna, si rinvia al sito ufficiale: [civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/index\\_en](http://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/index_en) (vistato il 16 maggio 2025).

global actor»<sup>66</sup>. Si tratta di due prospettive di grande interesse per il futuro dell'Unione.

Se dunque Meccanismo di protezione civile e Fondo di solidarietà rispondono in maniera abbastanza lineare, seppur non necessariamente piena e coordinata, al dovere di solidarietà dell'art. 222, una prospettiva differente è quella della deroga al divieto di aiuti di Stato relativi a processi di sostegno e ricostruzione del tessuto economico a seguito di eventi calamitosi di notevole gravità. Uno dei pilastri fondamentali del diritto dell'Unione europea, come noto, è la salvaguardia e la promozione della concorrenza leale quale elemento qualificante del mercato europeo<sup>67</sup>. Da ciò deriva il divieto di tutte le misure che possano provocare distorsioni alla concorrenza, in primis gli aiuti di Stato a favore di determinate imprese o prodotti, così come previsto dall'articolo 107 par.1 del TFUE. Tuttavia, tale principio è bilanciato da eccezioni che riconoscono la necessità di intervento pubblico in presenza di eventi particolari, tra cui le catastrofi naturali. In questo contesto, assume rilievo il principio di solidarietà, sia come valore fondativo dell'Unione, sia come criterio operativo in politiche pubbliche e strumenti economico-finanziari. Ed infatti l'art. 107 par. 2 lett. b) introduce un'importante deroga automatica per «gli aiuti destinati a ovviare danni arrecati da calamità naturali o da altri eventi eccezionali». In applicazione degli articoli 107 e 108<sup>68</sup> TFUE, il regolamento n.651 del 17 giugno 2014, come emendato e prorogato dal regolamento n.1315/2023 del 23 giugno 2023<sup>69</sup>, dedica la sezione 8 del capo III agli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati da determinate calamità naturali. L'art. 50 del regolamento prevede che i regimi di tali aiuti<sup>70</sup> siano compatibili con il mercato interno ed esentati dall'obbligo di notifica alla Commissione ex art. 108, par. 3 del Trattato, a condizione che le autorità pubbliche dello Stato abbiano riconosciuto formalmente il carattere di calamità naturale, per evitare un ricorso surrettizio alla deroga, che deve restare ancorata ad eventi di origine naturale, e che esista un nesso causale diretto tra l'evento calamitoso ed il danno subito dall'impresa. Viene inoltre stabilito un limite temporale massimo di quattro anni entro cui erogare gli aiuti.

Come sostiene parte della dottrina, «aid under Article 107(2)(b) is not intended to change the behaviour of the recipient. It only restores, partly or fully, the recipient to its situation before the disaster or exceptional

<sup>66</sup> M. Malešič, *The Union Civil Protection Mechanism in the prism of solidarity theory*, in 18(1) *J. Comp. Pol.* 48 (2025).

<sup>67</sup> Sul tema la riflessione dottrinale è ampia e consolidata. *Ex pluribus*, per una ricostruzione del quadro normativo e dell'analisi critica sviluppata negli anni, si rinvia a: L. Daniele, *Diritto del mercato unico europeo: cittadinanza; libertà di circolazione; concorrenza; aiuti di Stato*, Milano, 2021.

<sup>68</sup> L'art. 108 TFUE disciplina le modalità con cui la Commissione europea controlla e valuta la compatibilità degli aiuti di Stato concessi dagli Stati membri con il mercato interno.

<sup>69</sup> Regolamento che, *inter alia*, proroga la vigenza del regolamento 651 a dicembre 2026.

<sup>70</sup> Interessante notare come, in linea con un indirizzo tendenzialmente restrittivo delle deroghe al divieto di aiuti di Stato, il regolamento elenca le diverse tipologie di catastrofe naturale per cui è prevista la deroga, ovvero: terremoti, valanghe, frane, inondazioni, trombe d'aria, uragani, eruzioni vulcaniche e incendi boschivi di origine naturale.

occurrence. In other words, it seeks to re-establish the status quo ante»<sup>71</sup>. In altre parole, l'aiuto di Stato prende la forma di un risarcimento il cui fine è quello di riportare il tessuto economico allo stato in cui si trovavano prima dei danni subiti a causa della calamità naturale e non a causa di altri fattori quali ad esempio inefficienza o scelte imprenditoriali errate, la cui riparazione ad opera dello Stato costituirebbe, invece, una distorsione della concorrenza.

Ed in questo contesto riemerge l'approccio solidaristico che prevale sul valore della tutela di concorrenza e libero mercato. Difficile però argomentare che si tratti di un vero dovere solidaristico. Innanzitutto, la Corte di Giustizia ha ricordato come non esista un obbligo a carico degli Stati membri di erogare aiuti di Stato<sup>72</sup>. *In secundis*, l'art. 107 nulla dice rispetto ad eventuali misure compensative nel caso in cui lo Stato membro non sia in grado di prevedere aiuti di Stato. Ancora, la Corte ha recentemente sostenuto che sia lecito anche un aiuto di Stato selettivo, che ciò non si applichi a tutti gli agenti economici eventualmente colpiti dagli eventi catastrofici<sup>73</sup>. Ci troviamo di fronte, dunque, ad un dispositivo che permette agli Stati membri di adottare misure straordinarie per ripristinare il tessuto economico quo ante, e qui il valore della solidarietà tra Stati prevale su quello della concorrenza, ma non si crea né un dovere di solidarietà in quanto gli Stati membri non sono obbligati a prevedere tali misure, né meccanismi di carattere solidaristico-perequativo per mitigare le condizioni di quegli agenti economici eventualmente colpiti da catastrofi naturali in Stati membri poveri o nei confronti dei quali gli Stati non decidessero di intervenire.

In ambito europeo, dunque, la gestione delle catastrofi naturali rappresenta un terreno di interazione delicata tra doveri di solidarietà, sovranità nazionale, esigenze di mercato (divieto di aiuti di Stato), intervento pubblico (deroghe per calamità). Senza dubbio la coesistenza tra il Fondo di solidarietà, il Meccanismo di protezione civile ed i regimi nazionali di aiuto compatibili dimostra una crescente consapevolezza, preoccupazione e volontà dell'Unione di affrontare gli eventi di natura catastrofica di origine naturale non solo come emergenze locali, ma come responsabilità collettiva, in cui si esplica al contempo la legittimazione dell'Unione e l'espressione di cittadinanza attiva, anche se rimangono, come sottolineato dalla dottrina, disfunzionalità, sovrapposizioni ed inefficienze<sup>74</sup>.

---

<sup>71</sup> P. Nicolaides, *The Court of Justice Allows Member States to Compensate the Undertaking of their Choice: a Critique*, in 22(4) *Europ. State Aid L. Quart.* 376 (2023).

<sup>72</sup> Corte giust., T-289/21, *Bastion Holding v European Commission*.

<sup>73</sup> Corte giust., C-320/21 *P Ryanair v Commission* (2023). In realtà si tratta di una serie di sentenze in cui la Corte ha sistematicamente rigettato i ricorsi di Ryanair che argomentavano che l'esclusione da misure compensative a seguito della pandemia di Covid-19 si configurasse come trattamento discriminatorio, affermando dunque che fosse compatibile con l'art. 107 del TFUE e con i principi del diritto dell'Unione l'attivazione di aiuti di Stato solo verso specifici beneficiari. Cfr: T. Pantazi, *Covid State Aid Policy for Aviation Backfired- Joined cases T 34/21 and T 87/21*, in 22(4) *Europ. State Aid L. Quart.* 241 (2023).

<sup>74</sup> Cfr: M. Gestri, *EU disaster response law: Principles and instruments*, in A. Guttry, M. Gestri, G. Venturini (Eds), *International disaster response law*, The Hague, 2012, 105; S. Kalogiannidis, *Analyzing the Challenges of Cross-Border Disaster Response and Management: A European Perspective*, in 14(2) *J. Risk Analysis and Crisis Resp.* 178 (2024);

## 5. Il caso particolare delle dichiarazioni di emergenza climatica: nuove reti di solidarietà?

Darebin, una municipalità di circa 130.000 abitanti dello Stato di Vittoria in Australia, è stato il primo ente locale, a dicembre 2016, a dichiarare lo stato di emergenza climatica. Oggi sono più di 2360 le dichiarazioni di emergenza climatica da parte di organi di governo che vanno dal Parlamento europeo<sup>75</sup> ai piccoli comuni, passando per i Parlamenti nazionali, come quello britannico<sup>76</sup> e le grandi città del pianeta<sup>77</sup>, a cui si aggiungono quelle di una varietà di enti, dalle organizzazioni di società civile alle università<sup>78</sup>. Le dichiarazioni di emergenza climatica sono dei documenti ufficiali, adottati cioè attraverso procedure tipiche degli enti, che, richiamando le evidenze scientifiche in primis, quindi gli obblighi internazionali e regionali derivanti dalla ratifica di trattati e convenzioni<sup>79</sup>, la mobilitazione internazionale, i rapporti delle agenzie specializzate-in modo particolare dell'Intergovernmental Panel on Climate Change delle Nazioni Unite (IPCC-ONU)- riconoscono l'esistenza di una emergenza climatica ed ambientale che mette in pericolo il genere umano e la natura, richiedono un impegno più efficace di tutti gli organi di governo ed impegnano l'ente ad

---

Z. Zhiying, R. Shaw, *Disaster Management Law in the European Union*, in Y. Cui, R. Shaw (Eds) *Disaster Law: Implications to Governance and Implementation*, Singapore, 2025, 15.

<sup>75</sup> Il Parlamento europeo ha adottato la risoluzione sull'emergenza climatica e ambientale il 28 novembre 2019 con 429 voti a favore, 225 contrari e 19 astenuti. Il testo della risoluzione è consultabile al: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52019IP0078\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52019IP0078(01)) (visitato il 12 maggio 2025).

<sup>76</sup> Il 1 maggio 2019 la House of Commons ha approvato, su proposta del leader dell'opposizione laburista, la mozione per dichiarare "an environment and climate change emergency". <https://www.parliament.uk/business/news/2019/may/mps-debate-the-environment-and-climate-change/> (visitato il 12 maggio 2025).

<sup>77</sup> <https://www.cedamia.org/fact-sheets/> (visitato il 20 maggio 2025). Sulle dichiarazioni delle città italiane, cfr: M. Salvia, et al., *Understanding the motivations and implications of climate emergency declarations in cities: The case of Italy*, in 178 *Ren. and Sust. Energy Rev.* 113236 (2023).

<sup>78</sup> Si veda ad esempio la Dichiarazione dello stato di emergenza climatica ed ecologica dell'Università Ca' Foscari di Venezia: [https://www.unive.it/pag/fileadmin/user\\_upload/comunicazione/cafoscarinews/documents/Dichiarazione\\_stato\\_emergenza\\_climatica.pdf](https://www.unive.it/pag/fileadmin/user_upload/comunicazione/cafoscarinews/documents/Dichiarazione_stato_emergenza_climatica.pdf) (visitato il 20 maggio 2025); e la Lettera di emergenza climatica dell'Università di Genova: <https://unigesostenibile.unige.it/node/181> (vistato il 20 maggio 2025).

Come osserva Dillon, «while climate declarations in the UK and elsewhere have some impact in raising the profile of issues in the local, regional and national press, they also have a role in convincing an institution's students that universities are responding to their civic duty. The question, though, is what do you do after you have declared an emergency?» J. Dillon, *University declarations of environment and climate change emergencies*, in 25(5) *Env. Education Res.* 613 (2019).

<sup>79</sup> In primis la Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici, adottata a New York il 9 maggio 1992 e l'Accordo di Parigi del 2015 sul clima, sottoscritto da 192 Nazioni, che impegna gli enti territoriali a porre in essere tutte le misure possibili per contrastare il surriscaldamento del pianeta e le relative conseguenze (art.7 par 2). Cfr: V. Palermo, F. Martinico, P. La Greca, *Dalla parte dell'energia: la dimensione locale nella risposta ai cambiamenti climatici*, in *Atti della XIX Conferenza annuale SIU*, Roma, 2017.

intraprendere azioni concrete ed efficaci per limitare il peggioramento dell'emergenza climatica e del degrado ambientale<sup>80</sup>.

Si tratta di dichiarazioni di stati di emergenza assolutamente *sui generis*, che ovviamente non rientrano nel diritto costituzionale dell'emergenza in cui, come detto, una situazione *extra ordinem* impone la sospensione, temporanea, dell'ordinario regime costituzionale.

Ma esse non sono nemmeno atti meramente retorici<sup>81</sup>. L'obiettivo delle dichiarazioni, come scrive Spratt in un report del 2019 che è diventato una pietra miliare nel processo di proliferazione delle dichiarazioni di emergenza climatica, è «to accelerate sustained and meaningful action by all levels of government, and for people globally to engage with the challenge of avoiding catastrophic climate change and restoring a safe climate»<sup>82</sup>. Non si tratta dunque di sospendere il regime costituzionale ordinario al fine di preservarlo ma piuttosto il contrario: sono strumenti che dovrebbero imporre un cambiamento radicale dell'approccio contemporaneo allo sviluppo economico ed alle relazioni tra esseri umani e natura. L'obiettivo conservativo, qui, non tocca la democrazia, i diritti fondamentali o l'assetto costituzionale dell'ordinamento, ma il futuro stesso dell'umanità e del pianeta, per preservare il quale non si impone una temporanea sospensione delle regole, concentrazione del potere -pur con le dovute cautele e garanzie- nelle mani dell'esecutivo, ovvero la compressione di alcuni diritti e libertà. L'obiettivo delle Dichiarazioni di emergenza non è preservare lo status quo, ma trasformarlo radicalmente, intraprendere una autentica e rapida transizione ecologica<sup>83</sup>. Siamo di fronte ad un orizzonte teleologico opposto. Per questo, parte della dottrina ha criticato l'utilizzo dell'espressione “dichiarazioni di emergenza” proprio perché troppo evocativa della dottrina dell'emergenza<sup>84</sup> e con una logica ed un assetto dei poteri che paiono strutturalmente inadatti a proporre soluzioni adeguate ad una questione così complessa<sup>85</sup>.

Più che discutere, però, della natura giuridica di queste dichiarazioni<sup>86</sup>, ai fini del ragionamento condotto in questo scritto è interessante riflettere sulla nozione solidaristica che le sottende. Se è indubbio che le dichiarazioni di emergenza climatica richiamano, anche esplicitamente, il valore della

<sup>80</sup> J. Bush, A. Doyon, *Climate emergency declarations by local governments—what comes next?*, in 4(1) *Climate Action* 1 (2025).

<sup>81</sup> J. Stacey, *The Public Law Paradoxes of Climate Emergency Declarations*, in 11(2) *Trans. Env.* 291 (2022).

<sup>82</sup> D. Spratt, *Understanding Climate Emergency and Local Government*, in *Breakthrough – National Centre for Climate Restoration*, June 2019, available at: <https://climateemergencydeclaration.org/breakthrough-guide-understanding-climate-emergency-and-local-government> (visitato il 26 maggio 2025).

<sup>83</sup> “Rapid and far-reaching transitions across all sectors and systems are necessary to achieve deep and sustained emissions reductions and secure a liveable and sustainable future for all”. IPCC, *AR6 Synthesis Report, Climate Change 2023*, 30, consultabile al: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/> (visitato il 22 maggio 2025).

<sup>84</sup> M. Murphy, *Clement to the Corinthians (on climate change?): sojourning as a theologically-political alternative to environmental emergency rhetoric*, in 35(6) *Cambr. Rev. Int'l Aff.* 915 (2022).

<sup>85</sup> M. Hulme, *Climate Emergency Politics is Dangerous*, in 36(1) *Issues in Science and Technology* 23 (2019).

<sup>86</sup> Per la discussione si rinvia a J. Stacey, *op.cit.*

giustizia climatica intesa come un più equo rapporto tra Nord e Sud globale nella ripartizione delle risorse e nella responsabilità per il riscaldamento globale, per il superamento dei *Planetary Boundaries*<sup>87</sup> e per il degrado ambientale, e fanno leva, di conseguenza, sul binomio giustizia e solidarietà tra comunità locali, esse richiamano con forza anche altre dimensioni della solidarietà. Una è quella intergenerazionale.

Come ben ricorda Carducci, il “danno climatico” ha effetti che vanno ben al di là del “qui ed ora”: non solo non sono facilmente arginabili in una dimensione spaziale, ma non lo sono nemmeno in una dimensione temporale, e ciò solleva «inedite questioni di giustizia climatica (inter e intra-generazionale)»<sup>88</sup>. Diverse sono le costituzioni che, nelle norme a salvaguardia della natura, citano esplicitamente i doveri solidaristici nei confronti delle generazioni future<sup>89</sup>. «E’ del tutto evidente», scriveva Rodotà, «che la tutela dell’ambiente risponde alla logica delle interdipendenze e, perciò, esige cooperazione, dunque solidarietà, tra i diversi soggetti interessati»<sup>90</sup>, che non sono travalicano solo le frontiere nazionali, ma anche le generazioni<sup>91</sup>.

---

<sup>87</sup> Il concetto di *planetary boundaries* designa un quadro scientifico che individua una serie di soglie biofisiche entro le quali l’umanità può operare in sicurezza, senza compromettere la stabilità del sistema Terra. L’idea di fondo è che, superando tali soglie, si possano innescare cambiamenti ambientali non lineari, rapidi e potenzialmente irreversibili, che mettono a rischio la resilienza del pianeta e la possibilità di mantenere condizioni favorevoli alla vita umana. Il quadro dei limiti planetari è stato proposto per la prima volta nel 2009 da un gruppo interdisciplinare di scienziati dello Stockholm Resilience Centre, guidato da J. Rockström, direttore, e successivamente sviluppato in altri lavori. J. Rockström et al., *Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity*, in 461 *Nature* 472 (2009).

<sup>88</sup> M. Carducci, *La ricerca dei caratteri differenziali della “giustizia climatica”*, in questa *Rivista*, 2, 2020, 1369.

<sup>89</sup> Oltre al novellato art. 9 della Costituzione italiana, ricordiamo ad esempio il novellato art. 20 a della Legge Fondamentale tedesca («Lo Stato tutela, assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future, i fondamenti naturali della vita e gli animali mediante l’esercizio del potere legislativo, nel quadro dell’ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto»). In Europa, esplicita menzione delle generazioni future nelle norme di tutela dell’ecosistema è fatta anche in Albania, Belgio, Lettonia, Malta, Polonia, Ungheria e Svezia, in Africa in Algeria, Angola, Burundi, Costa d’Avorio, Egitto, Eswatini, Kenya, Lesotho, Mozambico, Niger, Uganda, Senegal; nel continente americano in Argentina, Bolivia, Brasile, Ecuador, Repubblica Domenicana e Uruguay, in Asia in Bhutan, Maldive, Timor Est, e in Oceania in Papua Nuova Guinea e nelle Fiji. Si legge all’art. 5 della Costituzione butanese: «ogni Butanese è custode fiduciario delle risorse ambientali del Regno del Bhutan, a beneficio delle presenti e delle future generazioni». Per una riflessione più articolata sulle clausole intergenerazionali in relazione alla preservazione della natura e dell’ecosistema si rinvia a: C. Piccolo, *Le clausole intergenerazionali: strumenti di realizzazione della giustizia ambientale?*, in 15 *Comp. L. R.* 100 (2024).

<sup>90</sup> S. Rodotà, *Solidarietà. Un’utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014, 113.

<sup>91</sup> Ed in effetti, «il tema “monstre” del dibattito sulla tutela delle generazioni future è il climate change (...). I documenti normativi internazionali sul contrasto al cambiamento climatico (...) mettono in stretta relazione il tema dei cambiamenti climatici e la responsabilità nei confronti delle generazioni future». A. D’Aloia, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir., Annali*, IX, Milano, 2016, 335. Il dibattito dottrinario in questo ambito è assai ricco e si rinvia, *inter alia* a: P. Lombardi, *Ambiente e generazioni*

La nozione di diritti delle generazioni future, benché ancora priva di una codificazione uniforme e vincolante<sup>92</sup>, e non priva di problematiche intrinseche<sup>93</sup>, si è progressivamente affermata come categoria giuridico-morale che impone agli ordinamenti contemporanei l’obbligo di preservare le condizioni minime per l’esercizio dei diritti fondamentali da parte di coloro che verranno dopo di noi<sup>94</sup>. In tale prospettiva, l’ambiente non è soltanto oggetto di protezione per gli interessi presenti, ma bene comune transgenerazionale, la cui integrità è prerequisito per l’effettività futura dei diritti alla vita, alla salute, all’acqua, all’alimentazione e a un’esistenza dignitosa<sup>95</sup>. Oltre ad una prima legittimazione nei testi di diverse costituzioni, come ricordato, questa impostazione trova riscontro in un nascente filone di interpretazione costituzionale<sup>96</sup> e in numerosi strumenti di soft law tra cui la *Carta delle generazioni future* dell’UNESCO del 1997. Le dichiarazioni di emergenza climatica richiamano, allora, proprio nel linguaggio degli stati di emergenza, la necessità di attivare reti, e quindi doveri, di solidarietà intergenerazionali affinché sia possibile per lo stesso genere umano, continuare a vivere sul pianeta. Ed infatti l’affermazione della tutela ambientale come dovere costituzionale di solidarietà presente verso soggetti futuri rappresenta uno degli sviluppi più significativi del diritto contemporaneo, imponendo una riconfigurazione della responsabilità pubblica in chiave prospettica.

## 6. Riflessioni conclusive

Sono politiche le scelte che determinano le dichiarazioni degli stati di emergenza, le deroghe al funzionamento del normale regime costituzionale e le eventuali compressioni di libertà e diritti. E sono politiche le cause che originano gli stati di emergenza, nessuna esclusa.

Nessuna situazione di emergenza determinata da una catastrofe naturale, infatti, può essere considerata non politica. Se è vero che terremoti ed eruzioni vulcaniche (assai meno lo sono frane, inondazioni, incendi, siccità, trombe d’aria che, specialmente negli ultimi decenni, sono strettamente correlati alle azioni climalteranti dell’uomo) sono fenomeni

---

*future: la dimensione temporale della solidarietà*, in *Federalismi. it*, 1, 2023, 86; D. Porena, *Giustizia climatica e responsabilità intergenerazionale*, in *Rivista AIC*, 3, 2023.

<sup>92</sup> *Ex pluribus*, R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, Milano, 2008.

<sup>93</sup> Si pensi, ad esempio, al problema della non identità sollevato già a metà degli anni Ottanta del Novecento da Parfit, cfr: D. Parfit, *Reasons and Persons*, Oxford, 1984.

<sup>94</sup> A. D’Aloia, *Bioetica ambientale, sostenibilità, teoria intergenerazionale della Costituzione*, in *BioLaw J.*, 2, 2019, 645; A. Pisani, *Diritti deumanizzati. Animali, ambiente, generazioni future, specie umana*, Milano, 2012; S. Mabellini, *La sostenibilità in campo ambientale ei diritti delle generazioni future: un’ulteriore prova delle capacità palingenetiche dell’art. 9, comma 2, Cost*, in *Dir. soc.*, 2, 2018, 151.

<sup>95</sup> L. Ferrajoli, *Per una Costituzione della Terra: l’umanità al bivio*, Milano, 2022.

<sup>96</sup> Già nel 2010, in una opinione concorrente il giudice Antonio Cançado Trindade nel caso Pulp Mills on the River Uruguay, sosteneva che «[n]owadays, in 2010, it can hardly be doubted that the acknowledgment of intergenerational equity forms part of conventional wisdom in International Environmental Law». Pulp Mills on the River Uruguay (Arg. v. Uru.), 2010 I.C.J. Rep 135, ¶ 122 (Apr. 20) (separate opinion by Trindade, J.), <https://perma.cc/F3GH-H6AQ> (visitato il 28 maggio 2025).

naturali che non dipendono dall'azione umana, è innegabile che gli effetti catastrofici che tali fenomeni producono dipendono dall'antropizzazione del territorio, dalla mancata adozione di misure di prevenzione adeguate e, spesso, dal mancato rispetto delle «regole fondamentali della natura» da parte del legislatore e del decisore pubblico<sup>97</sup>. Le calamità naturali, dunque, non sono emergenze non-politiche. Come insegnano e ripetono sempre dopo eventi catastrofici di origine naturale gli scienziati della terra<sup>98</sup>, gli eventi naturali diventano catastrofi quasi sempre a causa di scelte politiche miopi, dettate dalla presunzione della specie umana di prevalere sulle forze della natura.

Ugualmente sono politiche, e non tecniche, le scelte normative che possono portare al riconoscimento ed alla positivizzazione, se non addirittura alla costituzionalizzazione, di un diverso rapporto con la natura, capace di generare interconnessioni, e dunque reti solidaristiche, atte, se non ad ovviare, almeno a mitigare le emergenze dovute a catastrofi naturali degli ultimi decenni.

Come abbiamo osservato, i doveri di solidarietà, redistribuendo gli oneri della gestione dell'emergenza e di quelli del ripristino e della ripresa economica e sociale dalle comunità colpite all'intera nazione (e addirittura alla cittadinanza europea), allargano *accountability* e responsabilità di chi, a seconda delle tipologie di emergenza, si vede affidata la responsabilità di prendere decisioni *extra ordinem* e, oltre a creare coesione sociale, possono rappresentare una sorta di bilanciamento all'accenramento del potere decisionale e alla sospensione normale del funzionamento dell'ordinamento che vede nella proceduralizzazione delle decisioni collettive garanzia di trasparenza e equità.

Inoltre, i doveri di solidarietà, variamente positivizzati nei diversi ordinamenti giuridici, in relazione agli stati di emergenza generati da catastrofi naturali, si articolano secondo una progressione che li vede affermare nella dimensione interpersonale, per in quella comunitaria locale e nazionale, fino a proiettarsi sul piano transnazionale e, persino, intergenerazionale. In tal modo, questi obblighi oltrepassano le coordinate spazio-temporali tradizionali, superando il paradigma del “qui e ora” che ha a lungo informato le logiche regolative del rapporto tra umanità e ambiente naturale. Nondimeno, anche in questa concezione estesa, essi restano doveri che istituiscono e rafforzano relazioni di interdipendenza tra esseri umani, seppure collocati in differenti epoche e contesti.

---

<sup>97</sup> Per una riflessione delle implicazioni giuridiche della sistematica violazione delle leggi della natura da parte del genere umano, si rinvia a: R. Avila Santamaria, *The Principles of the Rights of Nature. An Approach from the Systemic Theory of Law and Natural Sciences*, paper presentato al convegno “LUMEN- Law of nature and human ecosystem approach: modelling a transcultural eco-legal framework”, Firenze 18-20 novembre 2024.

<sup>98</sup> Ancora una volta, la dottrina è ampia. Per una riflessione sul governo delle acque, illuminante è l'analisi di Rinaldo, premio Nobel dell'acqua 2023. A. Rinaldo, *Il governo dell'acqua: ambiente naturale e ambiente costruito*, Venezia, 2023.

Perché non allargare il perimetro della solidarietà, costruendo sul pensiero giuridico più ambizioso e visionario in questo ambito<sup>99</sup> ed attingendo anche ai fondamenti filosofico-valoriali del costituzionalismo non occidentale<sup>100</sup>, per ricomprendere nella relazione dell'interdipendenza solidale che assicura l'esistenza delle comunità dei viventi sulla terra -in primis quelle umane- anche la natura?

Rodotà ricorda che la solidarietà abbandona «la logica del rapporto verticale ed instaura un “patto” tra eguali e ribadisce la connessione tra solidarietà e egualianza»<sup>101</sup>. Riconoscere l'esistenza di doveri di solidarietà che intercorrono tra esseri umani, individui e comunità, e la natura potrebbe significare contribuire a superare quell'antropocentrismo di matrice occidentale che «rappresenta la principale difficoltà a concepire un'ontologia partecipata in cui i viventi ed i non viventi si integrano in un ecosistema, senza gerarchie o rilevanze, ma solo in una comune relazionalità»<sup>102</sup>.

«Il linguaggio giuridico, non dimentichiamolo, ha da sempre un ruolo potentemente performativo del senso comune»<sup>103</sup> ed il dato normativo «è in grado di fornire le indicazioni necessarie per costruire quelle istituzioni della solidarietà che ne hanno sempre costituito il nucleo visibile e le hanno dato concretezza»<sup>104</sup>. Attribuire in maniera giuridicamente rilevante alla natura un posto nelle relazioni solidaristiche che caratterizzano il costituzionalismo contemporaneo potrebbe contribuire ad avviare e consolidare la necessaria trasformazione del paradigma giuridico che ha determinato, fino ad ora, le relazioni tra uomo e natura. Riconoscere la natura come soggetto attivo di rapporti solidaristici può essere una strada per invertire la rotta.

---

<sup>99</sup> La riflessione giuridica in questo ambito sta diventando, fortunatamente, sempre più nutrita. Tra gli autori italiani più significativi ricordiamo D. Amirante, S. Bagni, S. Baldin, M. Carducci.

<sup>100</sup> In primis il costituzionalismo ambientale latinoamericano e il principio africano dell'Ubuntu. Cfr: D. Chibvongodze, *Ubuntu is not only about the human! An analysis of the role of African philosophy and ethics in environment management*, in 53(2) *J. Hum. Ecology* 157 (2016).

<sup>101</sup> S. Rodotà, *op. cit.*, 24.

<sup>102</sup> P. Vidali, *Storia dell'idea di natura: Dal pensiero greco alla coscienza dell'antropocene*, Sesto S. Giovanni, 2022, 173.

<sup>103</sup> L. Ferrajoli, *op.cit.*, 46.

<sup>104</sup> S. Rodotà, *op. cit.*, 101.

