

RIVISTA QUADRIMESTRALE  
DI  
DIRITTO DELL'AMBIENTE

NUMERO 1 - 2023

MASSIMO MONTEDURO

*Ma che cos'è questa «resilienza»? Un'esplorazione del concetto nella  
prospettiva del diritto delle amministrazioni pubbliche*



ISSN 2239-964X

**MASSIMO MONTEDURO\***

***Ma che cos'è questa «resilienza»? Un'esplorazione del concetto nella prospettiva del diritto delle amministrazioni pubbliche\*\****

**SOMMARIO:** 1. *L'erompere del lemma «resilienza» tra esaltazioni e denigrazioni, usi e abusi: un tentativo di messa a fuoco, sul piano giuridico, con riferimento alle amministrazioni pubbliche.* – 2. *Una preliminare distinzione.* – 2.1. *La resilienza degli oggetti di amministrazione.* – 2.2. *La resilienza dei soggetti di amministrazione.* – 3. *Considerazioni di sintesi: la fisionomia essenziale della resilienza amministrativa (oggettiva e soggettiva); la riconoscibilità di un emergente “principio di resilienza” come ipotesi di lavoro.* – 4. *La resilienza amministrativa tra rischio ed emergenza.*

*1. L'erompere del lemma «resilienza» tra esaltazioni e denigrazioni, usi e abusi: un tentativo di messa a fuoco, sul piano giuridico, con riferimento alle amministrazioni pubbliche.*

L'attuale tendenza a usi pervasivi, e poco sorvegliati, del lemma «resilienza»<sup>1</sup> ingenera alcune perplessità, che iniziano ormai ad essere

---

\* Professore Associato di Diritto Amministrativo presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università del Salento; Affiliato al Centro Nazionale per la Biodiversità - *National Biodiversity Future Center* (NBFC); *Correspondant National* per l'Italia del *Centre International de Droit Comparé de l'Environnement - International Center of Comparative Environmental Law* (CIDCE). E-mail: massimo.monteduro@unisalento.it.

\*\* Circa l'incipit del titolo di questo scritto, chi scrive si scusa (*parva non licet componere magnis*) per averlo preso a prestito da quello di un saggio celeberrimo, con l'unica attenuante che deriva dal ricordare che anche quest'ultimo, a sua volta, lo aveva volutamente ripreso dal titolo di un romanzo (non a caso) umoristico. Ironicamente quel saggio seminale esordiva con un'osservazione che, *mutatis mutandis*, oggi potrebbe essere ribadita anche in relazione al dibattito giuridico sulla resilienza, a ben vedere: «Questa espressione riprende il titolo di un famoso (ai suoi tempi) romanzo umoristico di Achille Campanile: “Ma che cosa è quest'amore?”. Con l'amore l'interesse legittimo, che fra l'altro è un'arma di guerra e non un fiore di pace, non ha nulla in comune, tranne forse una cosa: che [...] si parla molto di interesse legittimo, come sul grande palcoscenico del mondo si parla molto d'amore, e l'uno e l'altro restano, nonostante ciò, fenomeni piuttosto misteriosi. Ma lasciando l'amore alle sue più piacevoli vicende, forse è da precisare che dell'interesse legittimo in Italia si parla, molto – perché lo si usa molto [...] ma se ne parla superficialmente e in funzione pratica [...]» (M. NIGRO, *Ma che cos'è questo interesse legittimo? Interrogativi vecchi e nuovi spunti di riflessione*, in *Foro it.*, 1987, cc. 469-470).

<sup>1</sup> Ricostruiscono diacronicamente il lungo percorso linguistico di emersione del lemma, S. CRESTI, *L'elasticità di resilienza*, in *Accademia della Crusca*, 12 dicembre 2014, <https://accademiadellacrusca.it/it/consulenza/elasticita%3%A0-di-resilienza/928>, consultato in

---

data 15 aprile 2023; e M.V. D'ONGHIA, *Resilienza, una parola alla moda. Dagli usi tecnici agli editti del Comune di Bugliano*, in *Treccani.it (Lingua Italiana)*, 16 ottobre 2020, [https://www.treccani.it/magazine/lingua\\_italiana/articoli/parole/Resilienza.html](https://www.treccani.it/magazine/lingua_italiana/articoli/parole/Resilienza.html), consultato in data 15 aprile 2023. Dall'analisi delle autrici si evince che: l'origine del termine risiede nel latino *resilire* (formato dall'aggiunta del prefisso *re-* al verbo *salire* [«saltare, fare balzi, zampillare»], col significato immediato di «saltare indietro, ritornare in fretta, di colpo, rimbalzare, ripercuotersi», ma anche quello, traslato, di «ritirarsi, restringersi, contrarsi»); nel passaggio dal latino alle lingue italo-romanze, rispetto al verbo *resilire*, ha finito per prevalere l'uso del participio presente *resiliens*, quindi «resiliente», da cui poi il sostantivo «resilienza» (contrariamente a quanto avvenuto per il sostantivo e il participio-aggettivo, del verbo latino *resilire* non si sono avute continuazioni in italiano, mentre in francese e in inglese vi sono rispettivamente *resilier* e *to resilire*, entrambi derivati da un medio francese *resiler* con il significato di «ritirarsi», «saltare indietro», «rinunciare», «contrarsi»); nel linguaggio scientifico, fino al Settecento, le parole latine *resiliens* e *resilientia* vennero usate, seppur con elevati margini di vaghezza, in relazione agli oggetti e ai corpi fisici, per indicarne sia il rimbalzare, sia alcune caratteristiche interne legate all'elasticità, come quella di assorbire l'energia di un urto contraendosi, o di riassumere la forma originaria una volta sottoposti a una deformazione, o di riflettere i suoni (ne dà testimonianza, all'inizio del XVIII secolo, il *Lexicon Philosophicum* di Stephanus Chauvin; il termine compare anche in una traduzione latina seicentesca delle lettere di Cartesio); l'inglese fu la prima lingua in grado di appropriarsi del latino *resilientia* traducendola in *resilience* già agli inizi del Seicento (Francis Bacon la usò per descrivere la capacità dell'eco di «tornare indietro»); quanto alla lingua italiana, le prime occorrenze del termine «resilienza» sono rintracciabili nel XVIII secolo, sempre con riferimento ad oggetti o corpi che respingono ribalzando, o alle loro singole parti; lentamente, tuttavia, dal mondo fisico il termine «resilienza» cominciò ad essere riferito per estensione, sempre con il significato di elasticità o plasticità, anche a caratteristiche dell'uomo, quali le passioni (come attestano già gli scritti di Antonio Genovesi), sino ai meccanismi psichici; mentre la lingua inglese già dalla fine del XIX secolo conosce un uso relativamente diffuso del termine *resilience* (in particolare nel senso psicologico di «spirito di adattamento»), nella lingua italiana il termine «resilienza» torna a riaffiorare solo nel corso del XX secolo, e comunque sporadicamente (ad es., in Primo Levi); invece, a partire dal 2011, nella lingua italiana si registra un'esplosione improvvisa nell'uso dei termini «resilienza» e «resiliente», in modo però assai disinvolto e plurivoco, in quanto riferito alla resilienza ora nell'accezione fisica e ingegneristica (*i.e.*, capacità di un materiale, ad es. un metallo, di assorbire energia se sottoposto a deformazione elastica), ora nell'accezione ecologica (*i.e.*, capacità di un sistema ecologico di recuperare velocemente uno stato di equilibrio dopo essere stato sottoposto a una perturbazione), ora nell'accezione psicologica (capacità di un individuo di recuperare l'equilibrio psicologico a seguito di un trauma, adattabilità), ora nell'accezione economica e finanziaria (resilienza dei mercati), ora nell'accezione sociale (resilienza delle comunità), e così via. In particolare D'Onghia, nella sua analisi, mette bene in evidenza come, di recente, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) abbia ulteriormente contribuito a far aumentare esponenzialmente l'uso del lemma «resilienza», peraltro collocandosi nel solco della *resilience* di cui al *Recovery and Resilience Facility Plan* dell'Unione europea, nell'ambito dell'iniziativa *Next Generation EU* (NGEU). Osserva D'Onghia che il PNRR «presenta diversi ambiti di intervento in cui si citano digitalizzazione, rafforzamento del sistema sanitario, transizione ecologica, economia circolare. Obiettivi virtuosi, racchiusi in una cornice in cui il termine resilienza spicca come un evento favolistico in un mondo ordinario come quello del linguaggio tecnico-istituzionale. Resilienza è tutt'altro che una parola nuova, ma gode oggi di una diffusa simpatia e una altrettanto più recente antipatia. Nuovo è comunque il ruolo che l'attuale governo le sta attribuendo, a conferma dell'ampliamento del ventaglio dei settori di utilizzo del termine»; l'autrice aggiunge che «rispetto a qualche anno fa, quando di resilienza si scriveva e si discuteva perché

manifestate da più parti<sup>2</sup>, a volte con atteggiamenti di scetticismo, sarcasmo,

---

rappresentava un concetto inesplorato per la maggior parte della popolazione, oggi si contano molti più commenti di dissenso che lamentano un uso incontrollato e improprio del termine. L'accusa più forte sostiene che il termine sia stato lanciato in pasto al marketing più feroce, tanto da essere diventato uno slogan senza più contenuto, uno degli hashtag più di tendenza sia che si parli di psicologia, di fitness, di trekking o di edilizia, di digitale. Accanto ai già citati libri che ogni anno vengono pubblicati sull'argomento, sulla resilienza esistono in Italia corsi di formazione, webinar, workshop, tesi di laurea, progetti a scuola e nelle aziende, ma anche magliette, gadget e tatuaggi. Molti tatuaggi. Una moda lanciata sui social da alcuni noti influencer [...] non sono in pochi ora a prenderne le distanze. Su Twitter e Facebook cresce il dissenso e si moltiplicano le voci degli utenti che si mostrano non solo esausti per l'uso dilagante del termine, ma anche vigili rispetto a una possibile strumentalizzazione del concetto». D'Onghia ricorda in proposito, non senza ironia, che qualche tempo fa «sui social circolava la notizia che il sindaco del Comune di Bugliano con un'ordinanza vietava l'utilizzo della parola "resilienza" sia in forma scritta che orale in tutto il territorio comunale, con conseguente multa di 25 euro per chi avesse trasgredito»; sebbene si trattasse di una *fake news*, in quanto «il Comune di Bugliano non esiste; è il nome di un profilo satirico [...] non c'è mai stata nessuna ordinanza», tuttavia la circostanza è di per sé emblematica della percezione sociale di un abuso della parola «resilienza». Una ricostruzione anche etimologica del termine "resilienza", che muove sin dai primi usi del termine latino *resilire* in Cicerone, Seneca il Vecchio, Plinio il Vecchio, Ovidio, è svolta da D.E. ALEXANDER, *Resilience and Disaster Risk Reduction: An Etymological Journey*, in *Natural Hazards and Earth System Sciences*, 13(11), 2013, pp. 2707-2716. Di interesse per la genealogia del termine e della nozione di «resilienza», nell'ambito delle relazioni internazionali, è inoltre il volume di F. BOURBEAU, *On Resilience. Genealogy, Logics, and World Politics*, Cambridge University Press, 2018.

<sup>2</sup> Sempre restando sul piano linguistico, è stato osservato da G. GOBBER, "Resilienza" o "tenacia"? *I nuovi dubbi della lingua*, in *Vita e Pensiero*, n. 5/2021, pp. 115-119, che «i tecnicismi specifici entrati nell'uso comune sono molti. Non se ne avverte la necessità, ma sono il tributo reso al prestigio della tecnica. Avviene che un individuo "tenace" di fronte alle avversità sia detto "resiliente", perché dimostra "resilienza". Il nome "resilienza" si trova nelle scienze dei materiali e poi è ripreso dalla psicologia. È un caso di tecnicismo orizzontale – perché viene da un ambito specialistico e passa, con altro senso, a un altro ambito specialistico. Dalla psicologia, si è poi diffuso nell'uso comune, con un senso generico, che può esser reso altrettanto bene da "tenacia". Peralto, "resilienza" è un prestito: il nome inglese "*resilience*" è attestato dal primo Ottocento nel linguaggio delle scienze fisiche, con il senso di "elasticità, capacità di ritornare alla forma originaria dopo una fase di compressione". A sua volta, il nome viene dall'aggettivo "*resilient*" che è documentato, anche con senso tecnico della fisica, già nell'inglese del primo Seicento e indica ciò che "salta indietro", cioè "torna alla posizione precedente". Alla base vi è una forma latina *resilient(em)*, che è participio di *resilio* – e questo è fatto di un prefisso *re* e della forma verbale *salio*, "balzare, saltare". L'inglese è intriso di prestiti dal latino moderno e le forme latine anglicizzate si sono diffuse come termini tecnici nella comunicazione specialistica internazionale – e da questa all'italiano. Così rielaborata, "resilienza" è un po' uno zio d'America. È ricca di significati importanti e chi ne fa uso gode di prestigio presso i profani [...] Possiamo qui riprendere l'osservazione di Giuliano Bonfante: la lingua è fatto estetico; obbedisce al gusto, non al bisogno. Si segue la moda, e si è portati a omologare il comportamento a quello suggerito dalle odierne autorità del gusto. Ma quel che appare gradito oggi, domani può finire nelle retrovie del lessico, e lasciare il proscenio ad altre nuove espressioni. Di molte espressioni che tanto si usano e in fretta si usurano, molti fanno volentieri a meno, ma il *mood* di un'epoca si coglie proprio dal *frisson* che

insofferenza, fino a un ripudio radicale<sup>3</sup>.

---

tali forme suscitano nel vasto pubblico. E il pubblico vuole novità, *the show must go on*, dicono in inglese» (le citazioni sono tratte dalle pp. 117-119).

<sup>3</sup> Esemplificativamente, tra le voci più critiche, si vedano le caustiche considerazioni di M. LANTERNA, *Contro la resilienza. Un manifesto*, in *Equilibri*, n. 2/2021, pp. 248-252, p. 248 e p. 251: «*Ein Gespenst geht um in der Welt* ... quello della resilienza! Dai capi di Stato ai tamarri tatuati, dai terapeuti *radical-psic* ai *mister* sportivi, dagli antropologi agli aziendalisti, ormai è un continuo infioramento di resilienza e d'individui resilienti. Ma com'è che un termine tecnico della metallurgia è divenuto una sorta di *passepertout* interdisciplinare, di pecetta semantica buona per ogni discorso, di nuova dianetica? [...] È notorio che le scienze e pseudoscienze godono mattamente a coniare parole abracadabra che colgono solo un aspetto della complessità del reale (magari pur riuscendo a semplificare qua e là i fenomeni utilmente): ieri fu adattamento, istinto, ecc. oggi è ontologia liquida o appunto quella siderurgica della resilienza. Perlopiù sono trovate terminologiche per darsi aria d'innovatori, di capi scuola, o per far una svelta carriera entro l'università, la quale si compiace nell'appuntarsi all'occhiello l'inventore d'una qualche novissima teoria luccicante (leggi piritite od oro degli stolti)». Un ripudio radicale, motivato sul piano ideologico, si legge in D. FUSARO, *Odio la resilienza: contro la mistica della sopportazione*, Rizzoli, 2022; e già in T. RIBAUT, *Contre la résilience. À Fukushima et ailleurs*, L'Echappée, 2021. Si esprime in senso estremamente critico, nell'ambito della letteratura giuridica, di recente N. PETTINARI, *La positivizzazione normativa della 'retorica della resilienza'. Riflessioni sulla crisi dei fondamenti pluralisti e sociali nel costituzionalismo italiano del tempo presente*, in *Nomos*, n. 2/2022, pp. 1-31, secondo cui (p. 6), la resilienza sarebbe divenuta «una sorta di *mantra* onnipresente, portatore di peculiari potenzialità *de-costruttive* e *ri-costruttive*, che pongono diversi problemi di co-esistenza sistemica con il pieno esercizio di libertà e diritti costituzionalmente fissati e protetti come 'cuore pulsante' dell'ordinamento democratico (marcatamente di quelli sociali)»; l'autore in particolare ritiene (pp. 9-11) che stia prevalendo un'interpretazione della resilienza, anche nella logica dello stesso PNRR, in virtù della quale «il termine diviene una vera e propria *pedina della decostruzione 'mascherata' (e in prospettiva della distruzione) del progetto politico e giuridico del Costituente* [...] ancorandosi a un insistente conato di legittimazione derivante dalla categoria dell'emergenza [...] nella produzione delle norme giuridiche e nella concreta attuazione delle politiche pubbliche più recenti, *andando sempre più a consolidare la sinonimia di "resilienza" con un ventaglio di portati quali la sopportazione silente di forme compressive dei diritti* (in special modo di quelli sociali, quantunque nemmeno le libertà civili possano certamente dirsi illese), *e vedendo così trionfare un abuso del termine sul suo uso*»; sempre nel pensiero dell'autore, la resilienza sarebbe divenuta cioè (p. 13) «*sinonimo di adattamento alle scelte dei governanti*», dando luogo (p. 18) a una «collisione tra il percorso di positivizzazione della "retorica della resilienza" nel diritto pubblico italiano e la natura democratico-sociale irradiata nel testo costituzionale»; a suo giudizio, (pp. 19-20) «quello della deriva tecnocratica è [...] un rischio tutt'altro che sottovalutabile nel quadro del costituzionalismo italiano del tempo presente, e la retorica giuridicizzata della resilienza è probabilmente uno dei fenomeni più distintivi del *rischio che questa deriva diventi un tratto normalizzato e permanente dell'ordinamento*, soprattutto in presenza di obblighi sovranazionali (di cui il PNRR è solo – per quanto imponente – la più recente espressione) che [...] tendono a penetrare in maniera capillare nell'ordinamento, sino al vertice delle sue fonti [...] si impone alle categorie più fragili di soggetti di essere sempre più resilienti [...] chiare appaiono, a questo punto, le peculiari potenzialità *de-costruttive* e *ri-costruttive* del "mantra-resilienza" e le ragioni che fondano gli annunciati problemi di co-esistenza sistemica con il pieno esercizio di libertà e diritti costituzionalmente fissati e protetti come "cuore pulsante" dell'ordinamento democratico, con i suoi fondamenti democratico-pluralisti e democratico-sociali» (tutti i corsivi sono nell'originale).

Sarebbe però un errore dedurre dal solo “eccesso di successo” del termine la sua inutilità<sup>4</sup>.

Sul piano scientifico appare più corretto, invece: da un lato, distinguere le diverse sfaccettature, declinazioni e accezioni del concetto di resilienza<sup>5</sup> a

---

Per altre critiche, nella letteratura internazionale, cfr. P.M. GARRETT, *Questioning Tales of 'Ordinary Magic': 'Resilience' and Neoliberal Reasoning*, in *British Journal of Social Work*, 46(7), 2016, pp. 1909-1925; J.J. BOGARDI - A. FEKETE, *From Intriguing Concept(s) Towards an Overused Buzzword: Is It Time for a Requiem for Resilience?*, in A. FEKETE - J.J. BOGARDI (eds.), *Resilience and Vulnerability: Conceptual Revolution(s) or Only Revolving Around Words? A Collection of Essays, Working Papers and Think Pieces from the Period 2008-2018*, Bibliothek der Technischen Hochschule Köln, 2019, pp. 70-87. Parla ironicamente di «the gospel of resilience» P. NADASDY, *Adaptive Co-Management and the Gospel of Resilience*, in D.R. ARMITAGE - F. BERKES - N. DOUBLEDAY (eds.), *Adaptive Co-Management: Collaboration, Learning, and Multi-Level Governance*, University of British Columbia Press, 2007, pp. 208-227 (secondo questo autore, p. 216, «the more one has invested (ecologically, socially, or economically) in existing social-ecological relations and institutions, the more one is likely to view resilience as “good”. Those who are marginalized or excluded are less likely to view a collapse of existing social/institutional structures as an unmitigated disaster. Indeed, they may even embrace the kind of radical socio-ecological change brought about by a system shift. The valorization of resilience, then, represents a decision – at least implicitly – to endorse the socio-ecological status quo»). Vi è chi, come ad es. L. OLSSON ET AL., *Why Resilience is Unappealing to Social Science: Theoretical and Empirical Investigations of the Scientific Use of Resilience*, in *Science Advances*, 1(4), 2015, e1400217, ritiene che il concetto di «resilienza» sia utilizzabile nelle scienze “dure” ma non, invece, nelle scienze sociali. Nell’ambito delle scienze dell’amministrazione, v. R. REID - L. COURTENAY BOTTERILL, *The Multiple Meanings of 'Resilience': An Overview of the Literature*, in *Australian Journal of Public Administration*, 72(1), 2013, pp. 31-40, p. 38: «this overview of the academic literature on resilience illustrates that the term has multiple, and often conflicting meanings. Its use in policy debate can result in a perception that policy makers are misleading the public about their intentions, or failing to deliver on promised outcomes. Ambiguity can have its place in policy discourse, however [...] clarity of language is desirable and avoiding using 'resilience' given its multiplicity of meanings would seem sensible. Rejecting the term does not mean jettisoning the concepts which underpin it [...] however, in order to avoid miscommunication, it would seem sensible for policy makers to define what they mean by resilience both in policy documents and in communication of policy».

<sup>4</sup> Lo rileva, ad es., S. DAVOUDI, *Resilience: A Bridging Concept or a Dead End?*, in *Planning Theory & Practice*, 13(2), 2012, pp. 299-307, p. 306; v. altresì J. BOHLAND - S. DAVOUDI - J.J. LAWRENCE (eds.), *The Resilience Machine*, Routledge, 2018.

<sup>5</sup> Cfr. C.R. ALLEN ET AL., *Resilience Reconciled*, in *Nature Sustainability*, 2(10), 2019, pp. 898-900, p. 899: «despite recent attempts to refine resilience concepts, including the development of additional heuristics and frameworks, a shared definition of resilience that transcends disciplines has not been broadly adopted. Resilience often has very different meanings and connotations for engineers and physical scientists, psychologists, and even between ecologists. Part of the problem is that different disciplines and experts apply the concept at grossly different scales, ranging from an individual's mental health to Earth's planetary boundaries, and another part of the problem is that the application of the concept in different disciplines shows very different traditions regarding the notions of equilibrium and stability [...] interdisciplinary and transdisciplinary research [...] provides opportunities for developing and implementing reconciled resilience approaches». V. altresì S. HOSSEINI - K. BARKER - J.E. RAMIREZ-MARQUEZ, *A Review of Definitions and Measures*

seconda dei domini della conoscenza (es. ingegneria<sup>6</sup>, ecologia<sup>7</sup>, scienze sociali<sup>8</sup>,

---

of *System Resilience*, in *Reliability Engineering and System Safety*, 145, 2016, pp. 47-61; e Z. WANG ET AL., *Analysis of the Definitions of Resilience*, in *IFAC PapersOnLine*, 50(1), 2017, pp. 10649-10657, per la diversità delle definizioni di «resilienza» nelle varie discipline, in cui essa viene declinata di volta in volta come «resilienza qualitativa», «resilienza quantitativa», «resilienza organizzativa», «resilienza dinamica», «resilienza integrata», «resilienza stocastica», etc.

<sup>6</sup> Per la resilienza ingegneristica, v. S. JACKSON - T.L.J. FERRIS, *Resilience Principles for Engineered Systems*, in *Systems Engineering*, 16(2), 2013, pp. 152-164; nell'ambito del moderno filone di studi sull'ingegneria della resilienza (*resilience engineering*), v. ad es. K. THOMA ET AL., *Resilience Engineering as Part of Security Research: Definitions, Concepts and Science Approaches*, in *European Journal for Security Research*, 1(1), 2016, pp. 3-19, p. 14: «resilience engineering means preserving critical functionality, ensuring graceful degradation and enabling fast recovery of complex systems with the help of engineered generic capabilities as well as customized technological solutions when the systems witness problems, unexpected disruptions or unexampled events»; per una definizione evoluta (distante dal concetto di *engineering resilience* fatto proprio negli anni '70 da Holling, su cui *infra*, nota 7), v. E. HOLLNAGEL, *Resilience Engineering and the Future of Safety Management*, in N. MOLLER ET AL. (eds.), *Handbook of Safety Principles*, Wiley, 2017, pp. 25-42, p. 33: «a system is resilient if it can adjust its functioning prior to, during, or following events (changes, disturbances, and opportunities), and thereby sustain required operations under both expected and unexpected conditions». Cfr. anche C. SMALL ET AL., *Engineering Resilience for Complex Systems*, in A.M. MADNI ET AL. (eds.), *Disciplinary Convergence in Systems Engineering Research*, Springer, 2018, pp. 3-15. Per la fondamentale distinzione tra il tradizionale concetto di *engineering resilience* (nel senso di Holling) e l'approccio moderno della *resilience engineering*, v. comunque *infra*, nota 74.

<sup>7</sup> Per la resilienza ecologica, è d'obbligo il riferimento allo studio seminale di C.S. HOLLING, *Resilience and Stability of Ecological Systems*, in *Annual Review of Ecology and Systematics*, 4(1), 1973, pp. 1-23 (che oppone «engineering resilience» ed «ecological resilience»); ID., *Engineering Resilience versus Ecological Resilience*, in P. SCHULZE (ed.), *Engineering within Ecological Constraints*, The National Academy Press, 1996, pp. 31-44; L.H. GUNDERSON - C.R. ALLEN - C.S. HOLLING (eds.), *Foundations of Ecological Resilience*, Island Press, 2010; P. CAPDEVILA ET AL., *Reconciling Resilience Across Ecological Systems, Species and Subdisciplines*, in *Journal of Ecology*, 109(9), 2021, pp. 3102-3113. Per una definizione (fedele all'impostazione di Holling), v. L.H. GUNDERSON, *Ecological Resilience – In Theory and Application*, in *Annual Review of Ecology, Evolution, and Systematics*, 31, 2000, pp. 425-439, pp. 438-439: «Resilience in engineering systems is defined as a return time to a single, global equilibrium. Resilience in ecological systems is the amount of disturbance that a system can absorb without changing stability domains. Adaptive capacity is described as system robustness to changes in resilience. In ecological systems, resilience lies in the requisite variety of functional groups and the accumulated capital that provide sources for recovery. Resilience within a system is generated by destroying and renewing systems at smaller, faster scales. Ecological resilience is reestablished by the processes that contribute to system 'memory' of those involved in regeneration and renewal that connect that system's present to its past and it to its neighbors». Vi è tuttavia chi ritiene che la nozione ingegneristica (anche se intesa nel senso di Holling) e quella ecologica di resilienza possano essere ricollegate: v. ad es. L. NIKINMAA ET AL., *Reviewing the Use of Resilience Concepts in Forest Sciences*, in *Current Forestry Report*, 6, 2020, pp. 6-80, p. 69, secondo cui «engineering resilience is nested inside ecological resilience, which in turn is nested inside social-ecological resilience». Cfr. altresì J.C. CAÑIZARES - S.M. COPELAND - N. DOORN, *Making Sense of Resilience*, in *Sustainability*, 13(15), 2021, 8538.

<sup>8</sup> Per la resilienza sociale, K. MACLEAN - M. CUTHILL - H. ROSS, *Six Attributes of Social Resilience*,

psicologia<sup>9</sup>, etc.), in cui esso è impiegato ed elaborato, parlando quindi di

---

in *Journal of Environmental Planning and Management*, 57(1), 2014, pp. 144-156; G. HUTTER - D.F. LORENZ, *Social Resilience*, in S. FUCHS - T. THALER (eds.), *Vulnerability and Resilience to Natural Hazards*, Cambridge University Press, 2018, pp. 190-213; J. MOYA - M. GOENECHEA, *An Approach to the Unified Conceptualization, Definition, and Characterization of Social Resilience*, in *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19(9), 2022, 5746. Esemplicativamente, per una tra le definizioni possibili, v. A. BOIN - L.K. COMFORT - C.C. DEMCHAK, *The Rise of Resilience*, in L.K. COMFORT - A. BOIN - C.C. DEMCHAK (eds.), *Designing Resilience. Preparing for Extreme Events*, University of Pittsburgh Press, 2010, p. 10: «resilience is the capacity of a social system (e.g., an organization, city, or society) to proactively adapt to and recover from disturbances that are perceived within the system to fall outside the range of normal and expected disturbances». La resilienza sociale è strettamente correlata alla resilienza socio-ecologica, per la quale v. *infra*, note 35-37.

<sup>9</sup> Per la resilienza psicologica, cfr. D. FLETCHER - M. SARKAR, *Psychological Resilience: A Review and Critique of Definitions, Concepts, and Theory*, in *European Psychologist*, 18(1), 2013, pp. 12-23; U. KUMAR (ed.), *The Routledge International Handbook of Psychosocial Resilience*, Routledge, 2016; C.A. DENCKLA, *Psychological Resilience: An Update on Definitions, a Critical Appraisal, and Research Recommendations*, in *European Journal of Psychotraumatology*, 11(1), 2020, 1822064. Per una tra le numerose definizioni, cfr. R. GRABER - F. PICHON - E. CARABINE, *Psychological Resilience. State of Knowledge and Future Research Agendas* [Working Paper 425], Overseas Development Institute, 2015, p. 8: «psychological resilience is a developmental and psychosocial process through which individuals exposed to sustained adversity or potentially traumatic events experience positive psychological adaptation over time». Si noti qui, per inciso, che molte pronunce giurisdizionali, soprattutto civili e penali, richiamano la resilienza nell'accezione definita dalle scienze psicologiche. A titolo esemplificativo, si vedano le sentenze seguenti (corsivi aggiunti in enfasi). Cass. civ., III, 22 settembre 2021, n. 25734: «la condizione emotiva di una persona che, approdato in Italia dopo una traumatica esperienza nei campi di prigionia libici, si vede costretto ad abbandonare il Paese di accoglienza ben possa integrare gli estremi della grave vulnerabilità [...] è compito del giudice interrogarsi, prima che sull'aspetto topico della comparazione circa le possibili situazioni di vita futura nel Paese di respingimento, sulla *residua capacità di resilienza* di un giovane uomo che - dopo aver affrontato i rischi e i disagi dell'emigrazione forzata - si veda sottoposto ad una nuova violenza quale quella che lo costringa ad abbandonare il Paese di accoglienza». Cass. civ., III, 10 settembre 2019, n. 22541: «quando l'autore della reazione sia un adolescente, vittima di comportamenti prevaricatori, aggressivi, mortificanti e reiterati nel tempo, occorre, in aggiunta, tener conto che la sua personalità non si è ancora formata in modo saldo e positivo rispetto alla sequela vittimizzante cui è stato supposto; è prevedibile, infatti, che la sua reazione possa risolversi, a seconda dei casi, nell'adozione di comportamenti aggressivi internalizzati che possono trasformarsi, con costi anche particolarmente elevati in termini emotivi, in *forme di resilienza passiva e autoconservativa*, evolvere verso forme di autodistruzione oppure tradursi, come è avvenuto nel caso di specie, nell'assunzione di comportamenti esternalizzati aggressivi». Cass. civ., III, 20 aprile 2016, n. 7766: «[...] al di là delle sterili diatribe terminologiche, sarebbe sufficiente al giudice (a qualsiasi giudice) dismettere il supponente abito di *peritus peritorum* ed ascoltare la concorde voce della scienza psicologica, psichiatrica, psicoanalitica, che comunemente insegna, nell'occuparsi dell'essere umano, che ogni individuo è, al tempo stesso, relazione con se stesso e rapporto con tutto ciò che rappresenta "altro da sé", secondo dinamiche chiaramente differenziate tra loro, se è vero come è vero che un evento destinato ad incidere sulla vita di un soggetto può (e viceversa potrebbe non) cagionarne conseguenze sia di tipo interiore (*non a caso, rispetto al dolore dell'anima, la scienza psichiatrica discorre di*



“resilienze”, al plurale<sup>10</sup>; dall’altro lato, distinguere gli usi dagli abusi del termine resilienza<sup>11</sup>.

Rispetto al dominio specifico del diritto, anteriormente al 2021 le parole «resilienza» e «resiliente» erano tutto sommato *rara avis* nel lessico dei saggi e degli articoli in lingua italiana<sup>12</sup>, così come nel settore degli studi di diritto

---

*resilienza*), sia di tipo relazionale, ontologicamente differenziate le une dalle altre, non sovrapponibili sul piano fenomenologico, necessariamente indagabili, caso per caso, quanto alla loro concreta (e non automatica) predicabilità e conseguente risarcibilità. E tali conseguenze non sono mai catalogabili secondo universali automatismi, poiché non esiste una tabella universale della sofferenza umana». Cass. pen, III, 29 aprile 2014, n. 17865: «che questa [la bambina, n.d.r.], a sua volta, non sia rimasta profondamente turbata nella immediatezza e che comunque non porti segni obbiettivi di quanto avvenuto è cosa che la Corte spiega, con motivazione non manifestamente illogica, con la naturale *resilienza* dei bambini che riescono ad assorbire con molta maggiore facilità degli adulti i traumi, senza riportarne segni esteriori».

<sup>10</sup> B. ANDERSON, *What Kind of Thing is Resilience?*, in *Politics*, 35(1), 2015, pp. 60-66; G. GIOVANNETTI - G. SEMPLICI, *What do we mean when we speak about resilience? A multifaceted definition and the state of the art*, in *Memorie Geografiche*, XII, 2014, pp. 11-19, p. 17: «[...] resilience programming requires a good knowledge of different resilience dimensions and dynamics, when many issues are still under discovery: – When it comes to measurement, resilience is not observable per se as it results from a set of variables that make a household or a system more or less resilient to a given shock. – Resilience is in relation to a given outcome (e.g. resilience to food insecurity). – Resilience needs to be related to a given shock. – Resilience can be measured at different levels (individual, household, community, gender). – To find an agreed definition of resilience is not enough!».

<sup>11</sup> Cfr. M. REGHEZZA-ZITT ET AL., *What Resilience Is Not: Uses and Abuses*, in *Cybergeo*, 2012, article 621; B. WALKER, *Resilience: What It Is and Is Not*, in *Ecology and Society*, 25(2), 2020, article 11. In questo senso, nella letteratura giuridica, anche uno studioso pur molto critico nei confronti del concetto di «resilienza» come N. PETTINARI, *La positivizzazione normativa della 'retorica della resilienza'*, cit., distingue (p. 9) tra «uso e abuso del termine “resilienza”», e pone esplicitamente il problema (p. 27) di «ri-perimetrare questa nuova parola-chiave del diritto pubblico all’interno dei confini inequivocabilmente indicati dal Costituente, impegnando il costituzionalista in un’azione permanente che *espliciti quali significati giuridicamente rilevanti questo termine non possa assumere*, e lavorando perché quelli da assumere si pongano al servizio delle conquiste democratiche realizzate e ancora da realizzare» (corsivi nell’originale).

<sup>12</sup> Per alcuni esempi, peraltro già sufficienti a denotare l’estrema eterogeneità degli usi di “resilienza” a seconda degli autori e dei settori disciplinari di analisi giuridica: L. TROYER, *Abusi del patrimonio sociale, tutela delle minoranze e resilienza dell’ordinamento giuridico*, in *Rivista dei dottori commercialisti*, n. 4/2007, pp. 718-737 (parte I) e n. 5/2007, pp. 915-926 (parte II); G. PALOMBELLA, *La “resilienza” del diritto e i suoi compiti globali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2013, pp. 1057-1068; C. CASONATO, *Diritto e scienze della vita: complessità, tentazioni, resilienza*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2/2015, pp. 277-302; G. URBANO, *La ‘resilienza’ dei diritti fondamentali: riflessioni a cinque anni dalla costituzionalizzazione del principio dell’equilibrio di bilancio*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 4/2017, pp. 2023-2042; E. TRAMONTANA, *Il soft law e la resilienza del diritto internazionale*, in *Ars interpretandi*, n. 2/2017, pp. 43-66; M. MIRTI, *Resilienza istituzionale*, in *Opinio Juris*, n. 3/2018 pp. 36-68; D. CROCCO, *Resilienza e politiche pubbliche di programmazione economica. Alcune brevi notazioni di diritto pubblico dell’economia*, in *Istituzioni Diritto Economia*, n. 2/2017, pp. 5-31; C. CREA, *La*

amministrativo<sup>13</sup>; negli ultimi anni, invece, la parola «resilienza» è divenuta

---

*'resilienza' del buon costume: l'itinerario francese e italiano, tra fraternité et diversité*, in *Rassegna di diritto civile*, n. 3/2019, pp. 872-904; D. D'ELISO, *Il diritto ambientale dell'UE. Un tentativo virtuoso di politica resiliente tra efficacia degli adempimenti, criticità ed azioni di risposta*, in *Ratio Juris*, 10 settembre 2019, <https://www.ratiojuris.it/il-diritto-ambientale-dellue-un-tentativo-virtuoso-di-politica-resiliente-tra-efficacia-degli-adempimenti-criticita-ed-azioni-di-risposta/>, consultato in data 15 aprile 2023; A. GALLARATI, *La resilienza del contratto. Modificazioni e destino delle garanzie, tra relazionalità, incompletezza e crisi d'impresa*, Giappichelli, 2020; F. RIMOLI, *Emergenza e adattamento sistemico. Sui limiti di resilienza degli ordinamenti democratici. Parte prima*, in *Lo Stato*, n. 14/2020, pp. 155-172; ID., *Emergenza e adattamento sistemico. Sui limiti di resilienza degli ordinamenti democratici. Parte seconda*, *ivi*, n. 15/2020, pp. 127-149; S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza: resiliente o latitante?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2020, pp. 703-725; M. SIGNORELLI, *La locazione commerciale al tempo della pandemia: prime prospettive di sistema e soluzioni resilienti*, in *Responsabilità civile e previdenza*, n. 5/2020, pp. 1683-1713; C. DI BITONTO, *I contratti commerciali resilienti nell'Era Covid-19: tra codice civile e clausole di gestione delle "sopravvenienze"*, in *I Contratti*, n. 3/2020, pp. 361-372. Vi è, tra questi autori, anche chi si è cimentato in un tentativo di definizione del concetto di «resilienza giuridica»; si v. ad es. D. CROCCO, *Resilienza*, cit., pp. 16-17: «la resilienza giuridica si pone come la capacità di un sistema [...] prettamente giuridico e normativo, di governare una società affrontando le sopravvenienze e preservando l'ordine della società stessa [...] la meta alla quale aspirare, per definire un sistema giuridico resiliente, è dunque quella che vede il sistema in grado di recepire e governare (*rectius*: gestire) il cambiamento mediante, prima di tutto, l'interpretazione estensiva (in senso evolutivo) delle norme esistenti (che pertanto dovranno sempre essere sufficientemente generali e astratte ed abbastanza elastiche da ricomprendere quante più fattispecie concrete possibili), ma anche innovandosi, mediante l'adozione di nuove norme in grado di inserirsi in maniera funzionale nel sistema stesso» (l'autore adduce come esempi «gli strumenti di programmazione economica e le normative di settore dettate in ambito di *re-regulation* dalle Autorità indipendenti»). Nella letteratura giuridica in lingua inglese, l'uso del termine *resilience* era ampiamente diffuso ben prima del 2021. Estremamente importanti sono gli atti del Simposio internazionale *Law for Social-Ecological Resilience Conference*, svoltosi il 17-19 novembre 2010 a Stoccolma, pubblicati in due fascicoli speciali sulla rivista interdisciplinare *Ecology and Society*: A.S. GARMESTANI - C.R. ALLEN - M. HARM BENSON (guest eds.), *Law and Social-Ecological Resilience, Part I: Contributions from Resilience 2011*, Special Feature in *Ecology and Society*, 18(2), 2013 (*ivi*, di particolare interesse per lo studioso del diritto amministrativo è lo scritto di D. ARMITAGE, *Resilience and Administrative Law*, art. 11); J. EBBESSON - E. HEY (guest eds.), *Law and Social-Ecological Resilience, Part II, Contributions from Law for Social-Ecological Resilience Symposium Stockholm, Sweden, 2010*, Special Feature in *Ecology and Society*, 18(3), 2013. Cfr. altresì A.S. GARMESTANI - C.R. ALLEN (eds.), *Social-Ecological Resilience and Law*, Columbia University Press, 2014; T.-L. HUMBY, *Law and Resilience: Mapping the Literature*, in *Seattle Journal of Environmental Law*, 4(1), 2014, pp. 85-130. Più di recente, tra gli ormai numerosissimi contributi, si vedano M.E. GRASSO, *Resilience and Sustainability in Law: Theoretical and Critical Approaches*, Cambridge Scholars Publishing, 2021; B. BOHMAN, *Legal Design for Social-Ecological Resilience*, Cambridge University Press, 2021; T. ROSEMBUJ, *Tax resilience and a theory of the justification of the system*, in *Rassegna tributaria*, n. 1/2022, pp. 253-272; C. BANET ET AL. (eds.), *Resilience in Energy, Infrastructure, and Natural Resources Law. Examining Legal Pathways for Sustainability in Times of Disruption*, Oxford University Press, 2022.

<sup>13</sup> Con alcune eccezioni (v. anche *infra*, nota 16): ad es., il fondamentale e pionieristico studio di M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo,*

improvvisamente onnipresente – nel senso che essa è usata e reiterata come un *mantra*, ma molto spesso senza essere preliminarmente definita da chi la impiega – negli scritti giuridici, in particolare dopo che l'Italia si è dotata, in attuazione delle superiori prescrizioni eurounitarie, del proprio «*Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*» (PNRR)<sup>14</sup>, quest'ultimo divenuto subito oggetto di una copiosa letteratura<sup>15</sup>.

---

*comune*, Giappichelli, 2007, spec. pp. 163-184, nella Sezione III del Capitolo II intitolata «Resilienza ed equilibrio»; L. FERRARA - F. ROTA, *I cittadini attivi come fattore di resilienza dei territori*, in *Labsus*, 5 Maggio 2015; L. FERRARA - S. VILLANI, *Resilienza: evoluzione di un concetto e prospettive di ricerca*, *ivi*, 26 giugno 2015; M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *Rivista AIC*, n. 2/2018, pp. 1-74, spec. pp. 11-14, 43-49 e 66-74; i saggi contenuti nel volume collettaneo di L. GIANI - M. D'ORSOGNA - A. POLICE (a cura di), *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio*, Editoriale Scientifica, 2018, e nel volume in coautoredito di E. PICOZZA - A. POLICE - G.A. PRIMERANO - R. ROTA - A. SPENA, *Le politiche di programmazione per la resilienza dei sistemi infrastrutturali. Economia circolare, governo del territorio e sostenibilità energetica*, Giappichelli, 2019; i contributi di L. GIANI - M. D'ORSOGNA, *Diritto alla città e rigenerazione urbana. Esperimenti di resilienza*, in *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, III, Editoriale Scientifica, 2019, pp. 2005-2052, e di A. POLICE, *Resilienza amministrativa e gestione dei rischi*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Smart City. L'evoluzione di un'idea*, Mimesis, 2020, pp. 65-78. Inoltre, la resilienza è argomento trattato con frequenza studi sul cd. *disaster law*, anche da studiosi italiani del diritto amministrativo (tra cui Marta Simoncini): v. in argomento il volume collettaneo (in lingua inglese) di A. HERWIG - M. SIMONCINI (eds.), *Law and the Management of Disasters: The Challenge of Resilience*, Routledge, 2017 (ed *ivi* in particolare il capitolo introduttivo scritto dalle due curatrici del volume, intitolato «Underpinning the role of law in disaster resilience. An introduction»).

<sup>14</sup> Il PNRR italiano, tuttavia, seppur espressamente intitolato alla «Resilienza» oltre che alla «Ripresa», non definisce il concetto di «resilienza» e lo impiega in maniera rapsodica e con diverse accezioni, come nota ad es. M. LAZZERONI, *Bounce-back o nuove traiettorie di sviluppo? Alcune riflessioni sul concetto di resilienza generativa nella fase post-pandemica*, in *Documenti Geografici*, n. 1/2022, pp. 11-22, p. 12 e nota 1: «[...] la resilienza è diventata una nozione ancora più diffusa rispetto al passato, sia nel dibattito scientifico, sia in quello politico, con diverse accezioni e criticità, come dimostra il nostro Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza, approvato in forma definitiva il 13 luglio 2021. Nel documento, si parla, infatti, di resilienza della filiera produttiva, di resilienza sociale, di resilienza ambientale in riferimento alla sostenibilità e alla transizione verde in campo agricolo e sul fronte energetico, intendendo sostanzialmente la capacità di tenuta e di rafforzamento dei sistemi considerati; in rari casi, la resilienza è associata al territorio e a percorsi specifici di recupero e di cambiamento [...] nel testo del PNRR la parola resilienza ricorre 121 volte, ma solo in 20 casi è presente nel testo, mentre nel resto riguarda il titolo del documento ricorrente nell'intestazione di ogni pagina».

<sup>15</sup> Solo per alcuni esempi, nell'ormai fluviale produzione scientifica in argomento, v. G. MARRA - P. POLIDORI - E.A. ROSSI (a cura di), *Il diritto della resilienza. Legge, società e politiche economiche nel PNRR*, in *Studi Urbinati* [Nuova serie], n. 3-4/2021, pp. 1-249; M. CLARICH, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, ne *Il Corriere giuridico*, n. 8-9/2021, pp. 1025-1033; G. NAPOLITANO ET AL., *I piani nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva comparata*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/2021, pp. 1137-1181; G. SCIULLO, *La Governance del PNRR: profili organizzativi*, in *Rivista giuridica di*

Le annotazioni seguenti mirano a perimetrare alcuni contesti d'uso e ad individuare i principali ancoraggi ordinamentali della «resilienza» con riferimento specifico al diritto pubblico e delle amministrazioni pubbliche in particolare<sup>16</sup>.

---

*urbanistica*, n. 4/2021, pp. 716-742; G. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 4/2021, pp. 715-723; E. CAVASINO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le sue fonti*, Editoriale Scientifica, 2022; M.P. MONACO, *Dal PNRR al decreto legge n. 80/2021*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1/2022, pp. 10-17; M. TUOZZO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza nei processi di trasformazione della forma di Stato. Asimmetrie regionali e diseguaglianze tra cittadini*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2022, pp. 110-181; M. MIDIRI, *Il tempo delle funzioni pubbliche (a proposito del Piano nazionale di ripresa e resilienza)*, in *Federalismi.it*, n. 18/2022, pp. 148-161; A. BIONDI, *The Recovery and Resilience Facility and national political dynamics: a midsummer night(mare)?*, in *Federalismi.it*, n. 22/2022, pp. 4-12; G. CASALONE - A. SCIORTINO - I. MASSA PINTO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza: una prospettiva costituzionale*, Editoriale Scientifica, 2023; D. DE LUNGO - F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul piano nazionale di ripresa e resilienza*, Giappichelli, 2023; C. DI MARTINO, *La semplificazione normativa e il PNRR*, Editoriale Scientifica, 2023; L. TORCHIA, *Le crisi fanno bene all'Unione europea: il caso dei piani nazionali di ripresa e resilienza*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/2023, pp. 577-580; M.C. CAVALLARO, *La cultura nel PNRR e la cultura del PNRR: alcune considerazioni*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 1/2023, pp. 445-465.

<sup>16</sup> In linea generale, di recente sembra emergere sempre più, nella dottrina giuridica italiana, la convinzione secondo cui «la resilienza sta già avendo un impatto (ed è così già parte) del diritto vivente e vigente»: in questi termini S. ZORZETTO, *Resilienza tra metafora e politica del diritto. Le sfide della certezza e regolazione nelle «società del rischio e delle emergenze»*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3/2023 (Sezione speciale intitolata «Dialoghi sulla morfologia delle fonti» a cura di G. BOMBELLI - P. HERITIER - M. MASSA), pp. 196-207, p. 204 (corsivi nell'originale); si veda *ivi*, ancor più nettamente, B. BOSCHETTI, *Diritto e resilienza. Coordinate per un diritto capace di transizioni*, pp. 208-222, in particolare pp. 209-210, secondo la quale sarebbe ormai pienamente riconoscibile un «diritto della resilienza», poiché «nell'universo giuridico [...] la resilienza diviene la cifra, la misura, del diritto post-pandemico: innanzitutto, del *diritto della ripresa e resilienza* funzionale all'attuazione del programma NGEU e, appunto, del Piano nazionale di ripresa e resilienza (P.N.R.R.); quindi, del *diritto delle transizioni* [...] vale a dire, di quel diritto – di matrice internazionale, ma soprattutto europea e, quindi, nazionale – volto a garantire la progressione verso i grandi cambiamenti sistemici, da quello ecologico, climatico ed energetico, a quello digitale [...] si assiste a un fatto senz'altro nuovo, che segna un cambio di passo, tanto nella storia dei rapporti tra resilienza e diritto, quanto in quella della resilienza: il diritto, infatti, si fa carico di definire il concetto di resilienza (si veda, in particolare, l'art. 2 del Reg. UE 241/2021 che istituisce il cd. Dispositivo di ripresa e resilienza), espandendone il significato ben al di là di quello importato dalle scienze che avevano contribuito a plasmarlo [...] il diritto post-pandemico non si limita a riconoscere la resilienza, la plasma e si lascia da essa plasmare. Assistiamo, dunque, a una interiorizzazione consapevole e attiva del concetto di resilienza da parte del diritto, finalizzata a ridefinirne i confini di significato in funzione di processi trasformativi di lungo periodo [...] le transizioni, appunto» (corsivi nell'originale). Si segnalano, circa le relazioni tra resilienza e amministrazioni pubbliche, da punti di osservazione diversi: in lingua italiana, e in una prospettiva giuridica, i contributi di E. PICOZZA - A. POLICE - G.A. PRIMERANO - R. ROTA - A. SPENA (a cura di), *Le politiche di programmazione per la resilienza dei sistemi infrastrutturali. Economia circolare, governo del territorio e sostenibilità energetica*, cit.; A. POLICE, *Resilienza amministrativa e*

---

gestione dei rischi, cit.; G. NAPOLITANO, *Il diritto amministrativo dalla pandemia alla resilienza*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2/2021, pp. 145-150; M. DE DONNO, *L'organizzazione dei poteri repubblicani di tutela dell' "integrità ecologica" del Paese: tra complessità, adattività e resilienza del sistema*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2022, pp. 899-930, spec. p. 912 ss.; B. BOSCHETTI, *Eco-design giuridico (trasformativo) per la "net-zero age" e la sua economia*, *ivi*, pp. 821-850, spec. pp. 826 ss.; ID., *Oltre l'art. 9 della Costituzione: un diritto (resiliente) per la transizione (ecologica)*, in *DPCE online*, n. 2/2022, pp. 1153-1164; M. RENNA - C. MICCICHÈ, *Beni pubblici e diritti d'uso pubblico. La resilienza delle prerogative collettive al mutare dei modelli di sviluppo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/2022, pp. 689-703. V. anche, per un uso consapevole del concetto di «resilienza» e una riflessione sulle conseguenze della sua declinazione come «resilienza amministrativa», le notazioni di M. CAMELLI, *Città d'arte tra autonomia e regimi speciali*, in *Aedon*, n. 2/2015, che collega la resilienza alla differenziazione: «Differenziare in via amministrativa. Si deve allora concludere sconsolatamente che la necessità di aderire alle singole realtà e contesti, per definizione diversi, non ha spazio e che non ci sono alternative alla più ferrea uniformità? Le cose non stanno così: il punto, è cercare la differenziazione su un terreno diverso, quello amministrativo, contenendo e facendo arretrare la legge a principi sostanziali e procedurali generali e riservando il resto all'amministrare, vale a dire (come si dice nei classici) alla messa a punto della regola destinata al caso concreto, ciò che costituisce nello stesso tempo la premessa dell'autonomia, dell'autogoverno e della stessa responsabilità degli apparati tecnici e amministrativi. L'illimitata cedevolezza dell'amministrare all'invasività della legge è da considerare, in questo caso come in molti altri, uno dei maggiori problemi dei sistemi istituzionali contemporanei, al punto da essere affrontato in alcuni casi con la costituzionalizzazione del principio di "riserva di amministrazione", intesa come divieto al legislatore di passare dal "prevedere" della norma al "provvedere" del concreto operare e dunque divieto di ingerenza sulla sfera amministrativa. Se questo è vero, è allora necessario sottolineare fin da ora che la più credibile e solida resilienza delle città d'arte rispetto alle calamità naturali e idrogeologiche passa anche per questo principio di riserva, cioè una vera e propria "resilienza amministrativa" nella quale la capacità dei sistemi locali di resistere e reagire positivamente alle crisi poggia su un insieme di misure complesso e correlato al contesto locale specifico, il cui montaggio, la cui esecuzione e il cui governo presuppongono autonomie tecniche, discrezionalità amministrative, responsabilità di governo. A queste condizioni, infatti, la necessaria diversificazione dell'operare è pienamente compatibile con il regime legislativo ordinario essendo tutto il resto affidato alle valutazioni e alle scelte dell'autonomia e dell'autogoverno» (corsivi aggiunti in enfasi). Nell'ambito giusfilosofico, con una ricostruzione della letteratura sulle diverse dimensioni e accezioni della resilienza e con riflessioni critiche di notevole interesse anche per gli studiosi del diritto pubblico, v. il già citato contributo di S. ZORZETTO, *Resilienza tra metafora e politica del diritto*, cit.; in una prospettiva giuspubblicistica ampia, non riferita specificamente alle amministrazioni, v. anche A. D'ALOIA, *Il diritto di fronte all'incertezza del futuro*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3/2023 (Sezione speciale intitolata «Dialoghi sulla morfologia delle fonti» a cura di G. BOMBELLI - P. HERITIER - M. MASSA), pp. 179-195, spec. pp. 182-183 e pp. 191-193; cfr. altresì, in prospettiva egualmente ampia, C. GARBARINO, *Antropocene, postcostituzionalismo resiliente e ordinamenti glocali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4/2022, pp. 917-944. Nella letteratura in lingua inglese, in una prospettiva di *public management*, v. A. STARK, *Bureaucratic Values and Resilience: An Exploration of Crisis Management Adaptation*, in *Public Administration*, 92(3), 2014, pp. 692-706; A. BOIN - M. LODGE, *Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration*, *ivi*, 94(2), 2016, pp. 289-298; A. DUIT, *Resilience Thinking: Lessons for Public Administration*, *ivi*, 94(2), 2016, pp. 364-380; T. BOVAIRD - B. QUIRK, *Resilience in Public Administration: Moving from Risk Avoidance to Assuring Public Policy Outcomes*, in T.R. KLASSEN - D. CEPIKU - T.J. LAH (eds.), *The Routledge Handbook of Global Public Policy and*

Si tenterà di mettere a fuoco tale concetto, riducendone per quanto possibile l'indeterminatezza (*bonne à tout dire sinon à tout faire*), per evitare che nella comunicazione giuridica, a causa di un impiego disinvolto o acritico<sup>17</sup>, la

---

*Administration*, Routledge, 2016, pp. 258-270; M.N.I. SARKER ET AL., *Administrative Resilience and Adaptive Capacity of Administrative System: A Critical Conceptual Review*, in J. XU ET AL. (eds.), *Proceedings of the Thirteenth International Conference on Management Science and Engineering Management*, Vol. 2, Springer, 2020, pp. 717-729; A.G. PROFIROIU - C-C. NASTACĂ, *What Strengthens Resilience in Public Administration Institutions?*, in *Eastern Journal of European Studies*, 12(SI), 2021, pp. 100-125; T. RAJALA - H. JALONEN, *Stress Tests for Public Service Resilience: Introducing the Possible-Worlds Thinking*, in *Public Management Review*, 25(4), 2023, pp. 762-786.

<sup>17</sup> Che peraltro si registra, talora, in varie sentenze di disparati ordini giurisdizionali (i corsivi nelle citazioni che seguono sono aggiunti in enfasi). Ad es., Cons. Stato, III, 16 novembre 2021, n. 7618: «un principio di conservazione o di economia dei mezzi giuridici [...] aleggia in tutto il sistema ordinamentale, introducendosi nelle diverse disposizioni applicative (conversione, convalida, rettifica, riesame, conferma, sanatoria dell'atto giuridico, funzionario di fatto etc.) o interpretative (art. 1367 c.c.) che di volta in volta suggeriscono di non disperdere l'attività giuridica compiuta e di apprezzarne *resilienza* e potenzialità residue». Cass. pen., VI, 24 agosto 2021, n. 31960: «[...] si è messo in evidenza il rilievo inferenziale da assegnare alla solidità del vincolo di appartenenza garantita dall'accertamento di responsabilità reso nel giudizio penale nonché la *resilienza* di tale appartenenza mostrata dal ricorrente (che malgrado le fibrillazioni che connotarono il gruppo di originaria affiliazione, non esitò ad associarsi con il nuovo gruppo emergente nella zona di riferimento dando continuità ed anzi implementando ulteriormente il contributo garantito ai sodali, tramite le diverse azioni di intimidazione ed estorsive accertate nel parallelo processo penale)». Cass. civ., Sez. Un., 24 novembre 2020, n. 26672: «[...] la l. n. 117 del 1988, art. 4, costituisce una norma aperta alla variabilità degli strumenti processuali che nel tempo il legislatore modifica o introduce *ex novo* [...] proprio perché retto da un principio di *resilienza dell'ordinamento*, che vieta di accedere al rimedio risarcitorio se prima non si è fatto il possibile per eliminare il danno che l'ordinamento stesso ha cagionato mediante il provvedimento giudiziario, l'art. 4, costituisce, alla stregua di una norma c.d. elastica, una valvola di apertura rispetto al mutamento nel corso del tempo dei rimedi esperibili nei confronti dei provvedimenti del giudice». Cass. civ., I, 28 maggio 2020, n. 10092: «la ricostruzione teorica cui in epoca risalente ha aderito questa Corte [...] mostra ancora la sua *resilienza*». Cass. civ., III, 11 luglio 2017, n. 17084: «a questo contribuisce quella che è stata definita "nomofilachia dinamica", quale capacità di adattamento e di stabilità ("*resilienza*" si suole oggi definire) dei principi di diritto enunciati dalle Sezioni Unite alle mutevoli esigenze di un ordinamento in costante evoluzione». Cass. pen., II, 2 luglio 2015, n. 28075: «[...] se dunque il riconoscimento dell'aggravante non richiede la prova della appartenenza dell'agente alla consorteria mafiosa, il riconoscimento della stessa presuppone tuttavia che la condotta che si assume aggravata sia oggettivamente riconoscibile come azione connotata dal ricorso al metodo mafioso. È necessario cioè che si rinvercano caratteristiche della azione tali da consentire di ricondurre la condotta contestata nell'alveo dei comportamenti posti in essere con modalità oggettivamente mafiose che devono essere valutate senza valorizzare le percezioni soggettive delle vittime; queste sono evidentemente imponderabili e conseguenti al diverso grado di cultura, capacità di decodifica delle situazioni e dei comportamenti ed influenzate in modo imponderabile dalla soggettiva *resilienza* alle azioni intimidatorie». Si veda invece, per un impiego più consapevole, appropriato e pertinente del concetto di «resilienza», Corte dei Conti, Abruzzo, Sez. Contr., delibera 1° giugno 2022, n. 134: «[...] a causa dell'emergenza sanitaria derivante dall'epidemia del virus Sars Covid-19, l'Azienda Ospedaliera fin dal marzo 2020, ha apportato

resilienza finisca per diventare come il fischio del merlo di Calvino<sup>18</sup>; nonché di valutare se, e in che modo, la «resilienza» possa riferirsi ai concetti di emergenza e rischio nel diritto amministrativo<sup>19</sup>, nelle transizioni che le pp.aa. sono chiamate ad affrontare.

## 2. Una preliminare distinzione.

Per rendere meno nebuloso ed ambiguo il riferimento alla resilienza nel diritto amministrativo, si propone, in questa sede, una distinzione preliminare: quella tra resilienza *sul piano degli oggetti* e resilienza *sul piano dei soggetti* di amministrazione; d'ora in poi, rispettivamente, resilienza amministrativa oggettiva e soggettiva<sup>20</sup>.

---

*cambiamenti di natura organizzativa al modello di business, adattando il proprio funzionamento alle diverse intensità con cui il virus si è diffuso nella popolazione. L'alta professionalità degli operatori, l'esperienza maturata e la flessibilità delle competenze hanno rafforzato, dall'interno, il Sistema aziendale, rendendolo sempre più capace di rispondere alle pressioni e alle sollecitazioni esterne determinate dalla pandemia. La resilienza evidenziata nei modelli organizzativi e di funzionamento tradizionali, affiancati a quelli sperimentati, nelle diverse fasi della pandemia, ha condotto ad una nuova organizzazione delle precedenti modalità operative. Queste ultime hanno portato alla standardizzazione di quelle pratiche rivelatesi nel tempo più funzionali alla continuità operativa ed alla riattivazione graduale delle linee di produzione ospedaliera» (corsivi aggiunti in enfasi).*

<sup>18</sup> I. CALVINO, *Palomar*, Mondadori, 2019, p. 824: «[...] ogni merlo crede d'aver messo nel fischio un significato fondamentale per lui, ma che solo lui intende; l'altro gli ribatte qualcosa che non ha relazione con quello che lui ha detto; è un dialogo tra sordi, una conversazione senza né capo né coda». Osserva S. ZORZETTO, *Resilienza tra metafora e politica del diritto*, cit., pp. 202-203: «è un dato di fatto che la resilienza sia un potente strumento ideologico (si parla di narrazione talvolta). Sul punto, occorre distinguere tra la ideologia come falsa coscienza, illusione, e – invece – come complesso insieme di idee che costituisce una visione del mondo. Tra critici e difensori della resilienza, ci si accusa vicendevolmente dell'una o ci si riconosce nell'altra, a seconda degli impieghi della resilienza [...] un termine simile – anche a fronte della varietà d'usi – rischia di essere vittima di una deriva iper-scettica ed essere considerato un “significante vuoto” di significati [...] significanti apparentemente vuoti concettualmente, possono guadagnare uno status egemonico grazie alla capacità unificante del nome. Una serie di oggetti tra loro eterogenei e, anche incompatibili, può essere e, nei fatti, è unificata, attraverso menzioni/usi, sotto la bandiera della “resilienza” nonostante inconciliabili contraddizioni interne. Ora come ora, la resilienza mostra una straordinaria forza unificatrice a livello ideologico e di visione [...] essere generalmente consapevoli dell'idealismo visionario che accompagna i discorsi (anche giuridici) sulla resilienza e del suo intreccio con le ideologie (collettive e individuali) è un antidoto o almeno una cautela contro derive iper-scettiche od oggettiviste, eccessivo ottimismo o pessimismo, atteggiamenti sfrenatamente apollinei o dionisiaci».

<sup>19</sup> L. GIANI - M. D'ORSOGNA - A. POLICE (a cura di), *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio*, cit.; A. POLICE, *Resilienza amministrativa e gestione dei rischi*, cit.

<sup>20</sup> Si tratta di una distinzione che non coincide (sebbene in parte si intersechi) con quelle tra

Si tratta di una distinzione che taglia trasversalmente le dimensioni dell'azione e dell'organizzazione amministrativa; perciò, tanto la resilienza oggettiva quanto la resilienza soggettiva richiederanno alle pp.aa. di sviluppare sia una resilienza *procedurale e sostanziale* (nell'agire nei confronti degli amministrati, rispetto alle modalità di adozione delle decisioni rilevanti nelle relazioni con soggetti esterni all'amministrazione)<sup>21</sup> che una resilienza

---

*resilienza di che cosa?* («of what?»), *resilienza a che cosa?* («to what?») e *resilienza per chi?* («for whom?»), elaborate negli studi sulla resilienza in ambiti diversi dal diritto: cfr. S. CARPENTER ET AL., *From Metaphor to Measurement: Resilience of What to What?*, in *Ecosystems*, 4(8), 2001, pp. 765-781; S.L. CUTTER, *Resilience to What? Resilience for Whom?*, in *The Geographical Journal*, 182(2), 2016, pp. 110-113; J.B. RUHL - B. COSENS - N. SOININEN, *Resilience of Legal Systems. Toward Adaptive Governance*, in M. UNGAR (ed.), *Multisystemic Resilience: Adaptation and Transformation in Contexts of Change*, Oxford University Press, 2021, pp. 509-529. Un'ulteriore distinzione su diverse basi, nell'ambito degli studi di diritto pubblico, viene proposta da B. BOSCHETTI, *Diritto e resilienza*, cit., p. 217 ss.: l'autrice distingue tra «*resilienza del diritto*» e «*resilienza attraverso il diritto*» e, in relazione ad entrambe, propone di «individuare tre dimensioni fondamentali, attraverso cui la resilienza trasformativa esprime il suo potenziale *trans-formativo* sul piano dell'esperienza giuridica, tanto in termini di resilienza del diritto, quanto di resilienza attraverso il diritto: (a) quella di *processo*; (b) quella di *ecosistema*; (c) quella di *progetto/design*».

<sup>21</sup> Cfr. G.E. MARCHANT - Y.A. STEVENS, *Resilience: A New Tool in the Risk Governance Toolbox for Emerging Technologies*, in *UC Davis Law Review*, 51(1), 2017, pp. 233-271, per la distinzione tra «procedural resilience» e «substantive resilience» anche rispetto all'azione delle amministrazioni pubbliche, ed *ivi spec.* pp. 250-252: «the law has been slow to integrate resilience strategies, probably because resilience involves a commitment to fluidity and malleability that may be contrary to the traditional legal purpose of ensuring stability and predictability [...] a shift to greater reliance on resilience in regulatory law will mean moving from the current static model of regulation that attempts to understand and shape the world *ex ante*, to a more dynamic model that recognizes the need to nimbly shift requirements and approaches in response to real world developments. The current administrative law paradigm encourages a “one and done” front-end rulemaking, which fails to anticipate or accommodate unanticipated consequences or phenomena encountered post-enactment of the governing statute or regulation. This is the antithesis of an effective resilience system [...] there is a need for a significant shift in the existing paradigm for regulatory law from primarily an *ex ante* approach to a problem to a more progressive legal system providing ongoing, flexible, adaptive, and dynamic vigilance — a form of “learning-by doing”»; p. 254: «while resilience involves steps and processes that are triggered after a failure or harm occurs, resilience strategies should be built into systems up front to facilitate the quickest and most effective response and adaption when an adverse effect occurs. In other words, we need planned resilience — which does not depend on knowing the exact form or extent of the ensuing harm, which is often unforeseeable. There are two major categories of potential adaptive legal resilience measures that could be planned in advance [...] procedural and substantive. Procedural resilience measures put in place a process for early detection and amelioration of problems or harm. Substantive resilience measures put in place anticipatory harm reduction and adaption preparations or measures to be better prepared to deal with harm if and when it occurs»; p. 255: «many of these procedural resilience tools fall under the term “adaptive management” and are inextricably linked to the latter [...] adaptive management is a structured, iterative process of decision-making in the face of uncertainty. Its aim is to reduce concerns and harms over time by system monitoring»; pp.



*organizzativa* (rispetto alle relazioni prefigurate tra uffici, organi, dirigenti e funzionari all'interno di una stessa amministrazione o tra amministrazioni diverse del medesimo settore o di più settori, ad esempio in ordine al riparto delle competenze, alle modalità di coordinamento intra- ed inter-amministrativo, alla pianificazione e gestione del personale, delle risorse finanziarie e dei mezzi materiali, etc.)<sup>22</sup>.

### 2.1. *La resilienza degli oggetti di amministrazione.*

La prima dimensione rilevante della resilienza nel diritto amministrativo è quella della resilienza di alcuni peculiari "oggetti" che i soggetti di amministrazione (siano questi ultimi enti pubblici, o privati incaricati di funzioni pubbliche, organismi di diritto pubblico, etc.), quando espletano i compiti ad essi istituzionalmente affidati dal diritto positivo, sono chiamati a presidiare, valorizzare, custodire o comunque tutelare.

Occorrono sul punto due precisazioni.

La prima: è opportuno chiarire che cosa si intenderà di seguito, stipulativamente, con "oggetto", trattandosi di termine – come è noto – plurivoco, che assume nel diritto<sup>23</sup> significati variabili.

---

270-271: «resilience involves a mix of procedural and substantive measures that can be used to quickly detect and minimize harms if and when they occur». Per le relazioni tra «adaptive management» e «resilience» nel diritto amministrativo, v. comunque J.B. RUHL - R.K. CRAIG, *Designing Administrative Law for Adaptive Management*, in *Vanderbilt Law Review*, 67(1), 2014, pp. 1-87; R.K. CRAIG ET AL., *A Proposal for Amending Administrative Law to Facilitate Adaptive Management*, in *Environmental Research Letters*, 12(7), 2017, 074018.

<sup>22</sup> G. TENEAU, *Résilience des organisations : les fondamentaux*, L'Harmattan, 2017; L. GIUSTINIANO ET AL. (eds.), *Elgar Introduction to Theories of Organizational Resilience*, Edward Elgar, 2020; J. HILLMANN - E. GUENTHER, *Organizational Resilience: A Valuable Construct for Management Research?*, in *International Journal of Management Reviews*, 23(1), 2021, pp. 7-44; A. PENNINI - G. ARMELLIN, *L'organizzazione resiliente: l'esperienza dell'emergenza CoViD-19 in ambito sanitario e sociosanitario*. Franco Angeli, 2021. Per alcune tra le molteplici definizioni di «resilienza organizzativa», cfr. ad es. G.S. VAN DER VEGT ET AL., *Managing Risk and Resilience*, in *Academy of Management Journal*, 58(4), 2015, pp. 971-980, p. 972: «the ability of systems to absorb and recover from shocks, while transforming their structures and means for functioning»; M. HEPPER - T.B. LAWRENCE, *The Heterogeneity of Organizational Resilience: Exploring Functional, Operational and Strategic Resilience*, in *Organization Theory*, 3(1), 2022, pp. 1-29, p. 8: «the ability of an organization to anticipate, respond to, recover from, and learn from adversity».

<sup>23</sup> Una profonda e originale riflessione di teoria generale, la cui ampiezza di spettro va ben oltre la prospettiva più limitata che si assume nella presente indagine (v. subito *infra*, nota 24), sul concetto di «oggetto giuridico» è stata di recente offerta dal fine saggio di P. FORTE, *Oggetti giuridici. Note e primi appunti sulla loro esistenza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, pp. 45-102 (ivi anche tutti i

I *doveri-poteri amministrativi* sono avvinti da un vincolo teleologico eteronomo a *fini* indisponibili, che tradizionalmente vengono fatti consistere negli *interessi pubblici* cd. astratti; il perseguimento degli interessi pubblici astratti si intesta a *soggetti di amministrazione* ad opera dalle fonti normative che contemplano e regolano questi ultimi; gli interessi pubblici astratti si definiscono e puntualizzano in interessi pubblici cd. concreti, risultanti dal confronto tra fatti e interessi pubblici e privati, a seguito dello svolgimento dei procedimenti amministrativi.

I soggetti di amministrazione realizzano i fini ad essi attribuiti dall'ordinamento, ossia gli interessi pubblici, tramite l'intermediazione di *oggetti* che divengono i bersagli, i punti di focalizzazione dell'attività amministrativa.

Questi oggetti di tutela amministrativa possono consistere tanto in cose o insiemi di cose, naturali o artificiali, mobili o immobili, semplici o complesse, quanto in persone o gruppi di persone.

Gli "oggetti", dunque, sono qui intesi in senso estremamente ampio<sup>24</sup>

---

riferimenti bibliografici più pertinenti, tra i quali quello al classico contributo del 1913 di Adolf Reinach, su cui cfr. anche il volume collettaneo di F. DE VECCHI [a cura di], *Eidetica del diritto e ontologia sociale. Il realismo di Adolf Reinach*, Mimesis, 2012); nel pensiero di Forte (p. 64) «alla famiglia degli oggetti sociali appartengono gli oggetti teorici del diritto, dotati di nuclei strutturali, ontologici inemendabili o assai poco emendabili, composti di fatti bruti, esperienze ripetute, primitivi, intenzioni solidificate o iscrizioni fissate, che non sono inventabili, sono intrinsecamente intelligibili, costituiscono il nucleo di precedenti normativi o giurisprudenziali tanto ricorrenti da rimanere assestati, ed è a queste entità che si propone di riservare la qualificazione di oggetti giuridici del diritto»; in questa visione (pp. 60-61) «prima ancora di essere disciplinati con apposite e talora molto articolate descrizioni e prescrizioni normative, questi fenomeni sono già esistenti e pronti ad agire, sono ed esistono in quanto giuridici prima ancora di esistere ed essere normativi (al punto di poter funzionare anche senza norma scritta, o senza la sua conoscenza [...] si potrebbe dire che gli oggetti giuridici sono costituiti per strati: al sostrato reale dei fatti bruti, i quali già conferiscono un primo grado di durezza oggettiva, si aggiungono poi i loro meccanismi di percezione e, soprattutto, di fissazione [...] rendendo questi oggetti effettivamente tali, e distogliendoli dalla precaria condizione che essi avrebbero ove fossero costruiti completamente dipendenti da ogni soggetto individuo [...] ma anche ove fossero totalmente derivanti da una qualsiasi norma vigente o comunque positiva». Di notevole interesse, in argomento, è anche la lettura del pensiero di Santi Romano sul concetto di «realtà giuridica» che fornisce A. OLIVARI, *Santi Romano ontologo del diritto*, LED, 2016 (con una comparazione tra le riflessioni di Romano e le ricerche di Reinach, Znamierowski, Olivecrona, Ferrari e Moore); per un confronto tra le ontologie giuridiche di Romano e Reinach, che ne valorizza le analogie, v. anche P. DI LUCIA, *Tre specie di entità giuridiche: oggetti, enti, figmenta*, in *Rivista di estetica*, n. 36/2007, pp. 97-111.

<sup>24</sup> E dunque neutralmente rispetto alla loro natura, potendo così ricomprendere entità umane o non umane, individuali o collettive, naturali o artificiali, viventi o non viventi, etc. Si tratta di un modo di concepire la nozione di "oggetto", nei rapporti di diritto pubblico e amministrativo in particolare, che potrebbe apparire forse inconsueto o eccentrico, ma che in realtà recupera radici di pensiero risalenti e autorevoli: basti pensare alle intuizioni di A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto*

---

*amministrativo*, Vol. 1, XIV ed., Jovene, 1984, p. 650, il quale, nel definire il concetto di «oggetto» degli atti amministrativi, così si esprimeva: «dato che l'atto amministrativo – come ogni altro atto giuridico – è destinato a produrre una vicenda – e cioè una modificazione giuridica, è evidente che esso dovrà sempre avere un oggetto, vale a dire un termine passivo nei confronti del quale la vicenda da esso provocata verrà a operare. Sono termini passivi dell'atto tanto la persona o le persone destinate a subirne gli effetti (oggetto di un provvedimento disciplinare è il soggetto nei cui confronti la sanzione viene comminata), quanto, eventualmente, il bene nei cui confronti l'atto operi una trasformazione giuridica (oggetti del provvedimento di espropriazione – in quanto subiscono le modificazioni giuridiche da esso prodotte – sono non soltanto l'espropriante o l'espropriato, ma anche il bene espropriato). L'oggetto (o termine passivo) deve essere determinato (o almeno determinabile) e idoneo a subire gli effetti dell'atto» (corsivi aggiunti in enfasi). Nello stesso senso anche G. GUARINO, *Atti e poteri amministrativi*, Giuffrè, 1994, p. 212, secondo cui l'oggetto è definibile ampiamente come «l'entità in relazione alla quale l'atto amministrativo dispone», onde esso potrebbe consistere sia «in una persona, fisica o giuridica», sia «in un bene» (corsivi aggiunti in enfasi). Questa impostazione, peraltro, non appare molto dissimile, *mutatis mutandis*, dalla prospettiva in cui il diritto penale intende il concetto di «oggetto materiale», definito come «la persona o la cosa su cui ricade materialmente la condotta» compiuta dal «soggetto attivo», sicché «in concreto [...] soggetto passivo e oggetto materiale possono anche coincidere» (come accade, ad es., nel caso delle lesioni): cfr. *ex plurimis* A. PAGLIARO - S. ARDIZZONE, *Sommario del diritto penale italiano. Parte generale*, 2° ed., Giuffrè, 2006, p. 155 (corsivi aggiunti in enfasi). Nel presente contributo – appare opportuno chiarirlo per evitare equivoci – la polarità soggetto/oggetto viene dunque relativizzata e riferita esclusivamente a una distinzione di fondo: quella tra *chi amministra* (soggetto, di natura pubblica o privata, di amministrazione) e *chi/cosa è amministrato* (oggetto, inteso in senso ampio, di amministrazione). La bibliografia sui diversi modi di concepire la nozione di “oggetto”, e sui tormentati problemi della sua dialettica con quella di “soggetto”, è immensa, onde essa sfuggirebbe del tutto a qualsiasi possibilità di rassegna in questa sede, anche perché, come è noto, il concetto di “oggetto” viene inteso molto diversamente non solo tra i vari domini della conoscenza (si pensi alla filosofia, alla psicologia, alla linguistica, alla fisica, etc.), ma anche all'interno delle scienze giuridiche tra i vari ambiti disciplinari (si pensi al diritto penale rispetto all'oggetto del reato; al diritto civile rispetto all'oggetto del contratto; al diritto commerciale rispetto all'oggetto sociale; al diritto processuale rispetto all'oggetto della domanda, all'oggetto del processo, e così via). Nell'ambito del diritto amministrativo, per limitarsi a un contributo recente, si veda la monografia di M. CALCAGNILE, *L'oggetto del provvedimento amministrativo e la garanzia di effettività nell'amministrazione pubblica*, Bologna University Press, 2022, che intende «l'oggetto [...] quale elemento che rappresenta l'anello di congiunzione tra la realtà giuridica della fattispecie provvedimentale e la realtà materiale del mondo esterno» (p. 23). L'autore, dopo aver premesso (pp. 112-113) che «in sede di teoria generale del diritto, l'esatto significato del concetto di “oggetto giuridico” [...] costituisce una questione problematica che è stata a lungo dibattuta in dottrina e tuttora non sembra potersi ritenere pacificamente risolta [...] nell'ordinamento non si rinviene una disposizione di diritto positivo che attribuisca un significato esplicito all'espressione “oggetto giuridico” [...] le problematiche interpretative della nozione di “oggetto” in senso giuridico derivano altresì dalla circostanza che il termine “oggetto” viene impiegato dalla dottrina per indicare l'oggetto di varie figure giuridiche, tra le quali si annoverano, in particolare, la norma giuridica, il potere giuridico, l'atto giuridico e il rapporto giuridico e risulta dunque difficoltoso fornire una ricostruzione unitaria della nozione in esame [...] le difficoltà ricostruttive della nozione di “oggetto giuridico” sono accentuate dal fatto che il concetto di cui si discute interessa tutte le branche del diritto, i cui rispettivi ordinamenti rispondono a logiche differenti», tuttavia ritiene (pp. 113-114) che vi sarebbe una «sostanziale concordia su alcuni punti [...] Il primo è che l'oggetto in senso giuridico è un'entità logica e non fisica in quanto rappresenta

come le *entità referenti* (cose o persone) *nel mondo reale* (biofisico) *degli interessi pubblici* (valori meta-biofisici enucleabili dall'ordinamento giuridico).

La seconda: la resilienza degli oggetti, che le pp.aa. devono garantire, consiste in un insieme di caratteristiche, proprietà, qualità, dinamiche, capacità, che sono proprie di quell'oggetto e che la p.a. non crea né impone, ma riconosce e presuppone; non costituisce né sostituisce, ma osserva e preserva.

La resilienza degli oggetti di tutela amministrativa, dunque, può essere percepita, saggiata, valutata e difesa da un'amministrazione pubblica solo se quest'ultima attinge al patrimonio di concetti, modelli, strumenti, metodi, teorie e tecniche elaborate dalle discipline extra-giuridiche che studiano quell'oggetto nei vari domini della conoscenza: ad esempio, l'ecologia, per gli ecosistemi; le scienze sociali, per le comunità; l'ingegneria, per le infrastrutture materiali costruite; la medicina e le altre scienze della salute, per i sistemi sanitari; etc.

Ad essere chiamata in causa, in questa prospettiva, è la cd. *discrezionalità tecnica* dell'amministrazione, e non la discrezionalità pura (se quest'ultima viene intesa, nell'accezione classica post-gianniniana, come ponderazione di interessi).

Per la resilienza degli oggetti, dunque, la stessa definizione di resilienza deve essere tratta dalle – o essere coerente con le – scienze che studiano quello

---

l'esito di un processo di astrazione concettuale di una porzione di realtà naturale [...] Il secondo è che l'entità del mondo esterno, ancorché acquisisca una dimensione giuridica attraverso un processo di astrazione concettuale, non può essere considerata come unico elemento costitutivo della nozione di oggetto giuridico». Dopo aver passato in rassegna le diverse impostazioni dottrinali sull'oggetto del provvedimento amministrativo («teoria negazionista, teoria materialistica e teoria teleologica», p. 120 ss.), l'autore propone (p. 140) una «concezione prospettica di oggetto», in base alla quale (p. 143) «l'oggetto provvedimentale, secondo una concezione dinamica che si proietta nel futuro della realtà, si configura come la prefigurazione dei prevedibili effetti materiali che si attendono dall'attuazione dell'opzione prescelta dall'amministrazione decidente», onde (p. 158) «la sua conformazione postula una costante attenzione agli sviluppi futuri della realtà, rispetto ai quali l'amministrazione pubblica – che sappia operare in funzione dell'effettivo raggiungimento dei risultati prefigurati – è tenuta a compiere una valutazione previsionale di quelli che saranno, nella dimensione spazio-temporale dell'azione amministrativa, gli effetti materiali prodotti dall'attuazione del provvedimento [...] non sembra dunque corretto [...] identificare riduttivamente l'oggetto con l'entità del mondo materiale su cui incidono gli effetti prodotti dalla decisione amministrativa [...] è da ritenere, invece, che l'oggetto si configuri come la rappresentazione prognostica del complesso delle prevedibili conseguenze materiali derivanti dall'attuazione del provvedimento [...] l'oggetto del provvedimento non è altro che la *proiezione nel futuro, rispetto al momento dell'adozione della decisione* amministrativa, di *cose, attività e dei soggetti ad esse correlate*. Il punto di vista di tale proiezione è quello della pubblica amministrazione che colloca l'oggetto all'interno del quadro prospettico di un prevedibile scenario futuro e che lo disegna in funzione del concreto raggiungimento degli obiettivi di interesse pubblico da conseguire mediante l'adozione del provvedimento» (corsivi aggiunti in enfasi).

specifico oggetto<sup>25</sup>.

Ciò premesso, passando in rassegna il diritto positivo rilevante per le amministrazioni pubbliche<sup>26</sup>, ai diversi livelli dell'ordinamento, ci si può

---

<sup>25</sup> L'affermazione nel testo, appare opportuno ribadirlo, riguarda la resilienza degli oggetti di amministrazione, ossia quella che, ai fini di questa indagine, si è denominata resilienza amministrativa oggettiva: è per quest'ultima che lo stesso diritto positivo tende a mutuare, attraverso le tecniche del rinvio o del recepimento espresso, la definizione di resilienza dalle discipline extra-giuridiche che studiano lo specifico oggetto considerato (ad es., varie fonti di diritto positivo menzionano la «resilienza degli ecosistemi», ma non ne forniscono una definizione, così rinviando al concetto di resilienza elaborato dall'ecologia), ovviamente traducendola sul piano del dover-essere rispetto alle condotte che le amministrazioni dovranno tenere nei confronti di quell'oggetto. Diverso è il discorso per la resilienza dei soggetti di amministrazione (qui denominata resilienza amministrativa soggettiva): in questo caso, come si vedrà, le definizioni di resilienza promanano direttamente dal diritto positivo, poiché le amministrazioni pubbliche (almeno nella prospettiva di un giuspositivismo di orientamento normativista; a conclusioni diverse potrebbe giungersi, naturalmente, abbracciando prospettive diverse, ad es. istituzionaliste) non sono oggetti preesistenti alle norme, ma soggetti creati dal diritto, le cui caratteristiche sono (non recepite ma) impresse dal diritto medesimo.

<sup>26</sup> Per chiarezza, sembra necessario esplicitare che, in questa sede, il concetto di “diritto positivo” rilevante per le amministrazioni pubbliche verrà inteso in senso ampio. Ciò almeno sotto due profili. Da un lato, sono qui ricomprese all'interno del perimetro del “diritto positivo” tutte le variegate ed eterogenee «fonti del diritto amministrativo», la cui «atipicità» è stata ben rilevata da attenta dottrina: il riferimento è alla ricostruzione di M. MAZZAMUTO, *L'atipicità delle fonti nel diritto amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, n. 4/2015, pp. 683-742, il quale, a seguito di una disamina dello stato attuale dell'ordinamento, sottolinea (p. 742) «la specialità delle fonti del diritto amministrativo» e propone «una nozione più ampia di fonte del diritto, pur sempre ancorata al diritto positivo, che sia in grado di raccogliere e ricondurre a sistema la particolare ricchezza e complessità delle fonti del diritto amministrativo, ed in particolare delle fonti terziarie»; secondo l'autore, ai fini specifici del diritto amministrativo, sarebbero qualificabili come «fonti», quanto meno «terziarie», tutte quelle in grado di «determinare i parametri che si collocano in posizione gerarchicamente sovraordinata agli atti individuali e concreti, ed in particolare, per quello che qui interessa, ai provvedimenti amministrativi [...]» ciò è particolarmente vero nella pubblica amministrazione, dove in taluni settori possono ravvisarsi autentiche cattedrali, fatte di leggi nazionali e regionali, piani, atti di indirizzo, regolamenti, atti amministrativi regionali, circolari, e a volte con un ordine degli atti alquanto *sui generis*, ma tutti caratterizzati dal costituire scalaramente, a vario modo e grado, un parametro per giudicare la legittimità di una serie di provvedimenti individuali e concreti» (pp. 711-712); si tratterebbe di tutti «quegli atti che, per il loro contenuto “più o meno” generale e astratto, e a differenza di un provvedimento singolare e concreto, si atteggiavano “in quanto tali” a precetti. Ciò consentirebbe [...] di allargare in modo significativo una teoria delle fonti del diritto amministrativo. Deve così affermarsi l'esistenza di una serie di atti “più o meno” generali e astratti, come le circolari o gli atti amministrativi generali, che costituiscono parametri “precettivi” di legittimità e che si pongono con una forza giuridica sovraordinata ai provvedimenti. E questo, è bene rimarcarlo, non è un'astrazione dottrina, bensì è diritto positivo, consacrato dalla giurisprudenza. Tali atti non possono quindi essere estromessi dal sistema delle fonti, ma con una importante precisazione. Non si tratta di assimilare tali fonti a quelle tradizionali, al contrario, esse vanno inserite nel sistema delle fonti mantenendo la propria specificità, il proprio gradino gerarchico, la loro tipica efficacia precettiva [...] È dunque il concetto di fonte del diritto che va ampliato, ma, al contempo, articolato al suo interno [...] ogni fonte del diritto, intesa nel

---

senso di contenere “più o meno” norme generali e astratte, si colloca sempre, fermo restando il rispetto della gerarchia interna alle stesse fonti, in un gradino sovraordinato al provvedimento singolare e concreto, costituendone parametro di legittimità» (pp. 713-714). Oltre alle tradizionali fonti primarie e secondarie, dunque, divengono rilevanti, a titolo di esempio: decreti ministeriali anche di natura non regolamentare; alcuni atti ascrivibili alla sfera del *soft law* (ma, come nota ancora M. MAZZAMUTO, *op. ult. cit.*, p. 730 ss., spec. p. 737, sempre nell’orbita delle «fonti terziarie», seppur «potenziali», giacché «si dà soltanto un’alternativa: o questi mezzi rimangono innocui [*de minimis non curat praetor*] ovvero, ogni qual volta assumeranno concretamente una rilevante efficacia precettiva, verranno subito promossi ad uno scalino superiore della scala normativa graduata, quanto meno allo scalino delle fonti terziarie»); le poliformi fenomenologie della normazione tecnica e della normazione interna; atti amministrativi generali che si collocano ai confini della normatività, quali ad es. il PNRR, il caleidoscopio di Linee Guida, Orientamenti, Strategie *et similia*, sempre più frequentemente adottate dal governo, da ministeri, da autorità indipendenti, dalle regioni, etc. Di recente (limitandosi, data la vastità della letteratura in argomento, solo all’ultimo quinquennio), per una ricostruzione dell’articolato dibattito su questi temi e per ulteriori riferimenti bibliografici, cfr. esemplificativamente: M. D’AMICO, *Amministrazione creatrice ed esecutrice del diritto*, in *Rivista AIC*, n. 4/2018, pp. 86-153; N. PAOLANTONIO, *Tipicità della determinazione amministrativa e fonti*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 1/2018, pp. 165-183; A. ALGOSTINO, *Diritto proteiforme e conflitto sul diritto. Studio sulla trasformazione delle fonti del diritto*, Giappichelli, 2018 (spec. p. 171 ss.); F. FRACCHIA - M. OCCHIENA, *Norme interne: potere, organizzazione e ordinamenti. Spunti per definire un modello teorico-concettuale generale applicabile anche alle reti, ai social e all’intelligenza artificiale*, Editoriale Scientifica, 2019; C. INGENITO, *Linee guida. Il disorientamento davanti ad una categoria in continua metamorfosi*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2019, pp. 871-890; M. ROVERSI MONACO, *Le norme interne nel sistema amministrativo italiano. Uno studio introduttivo*, Franco Angeli, 2020; E. D’ORLANDO - F. NASSUATO, *Linee guida e sistema delle fonti: un’ipotesi ricostruttiva*, in *Corti supreme e salute*, n. 1/2021, pp. 55-75; A. CATELANI, *Le circolari della Pubblica Amministrazione quali fonti normative per la crisi della pandemia*, in *Società e diritti*, n. 11/2021, pp. 40-53; E. D’ORLANDO, *Politica, tecnica e scienza: il sistema delle fonti di fronte al dilemma della complessità*, in *Diritto amministrativo*, n. 4/2021, pp. 713-748; G. TROPEA, *Norme tecniche e soft law*, in *Nuove Autonomie*, n. 2/2022, pp. 425-447; L. ABRUZZO, *Il confine (superato) tra atti amministrativi generali e regolamenti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2022, pp. 169-192; D. DE LUNGO, *Contributo allo studio dei rapporti fra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali: dinamiche, condizionamenti e prospettive*, *ivi*, n. 3/2022, pp. 33-53; P. DURET ET AL. (a cura di), *Droit souple et nouvelle(s) normativité(s). Soft law e nuova(e) normatività*, ESI, 2022; G.F. PULIZZI, *Il sistema delle fonti e la rilevanza delle circolari amministrative nella governance dell’emergenza pandemica*, in *Federalismi.it*, n. 3/2023, pp. 135-146; N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in *Federalismi.it*, Paper, 15 febbraio 2023, spec. pp. 4-6 (per il dibattito specificamente relativo alla natura giuridica del PNRR, *adde* i contributi citati *supra*, nella nota 15). Dall’altro lato, si richiama qui la nota definizione di “diritto positivo” fornita da G. TARELLO, *Il diritto positivo*, in S. CASTIGNONE - R. GUASTINI - G. TARELLO, *Introduzione teorica allo studio del diritto. Lezioni*, 2<sup>a</sup> ed., ECIG, 1979, pp. 145-146: «per diritto positivo si intende l’insieme dei significati normativi di fatto attribuiti all’insieme dei documenti legislativi, secondo le gerarchie strutturali di tali documenti nella rappresentazione che di tali gerarchie, di fatto, danno gli organi della applicazione del diritto [...]»; e quella ancor più ampia di L. GIANFORMAGGIO, *Il filosofo del diritto e il diritto positivo* [1991], ripubblicato in *Id.*, *Filosofia del diritto e ragionamento giuridico* (a cura di E. DICOTTI e V. VELLUZZI; ristampa riveduta a cura di S. ZORZETTO), Giappichelli, 2018, pp. 25-40, p. 30, secondo cui è possibile «intendere il diritto positivo come un insieme di *parole* (testi, enunciati, disposizioni

---

prodotti dagli organi con competenza normativa o decisionale), *significati* (quelli weberianamente “intenzionati dagli agenti”, cioè da normatori, decisori, funzionari e cittadini; e quelli esplicitamente prodotti, a conclusione dei loro percorsi di riconoscimento e di interpretazione, da giuristi teorici e pratici); *argomentazioni* (quelle appunto in cui si strutturano i summenzionati percorsi di riconoscimento e di interpretazione) e *prassi sociali* (quelle dette giuridiche e/o produttive e/o applicative di diritto da parte dei loro artefici e ideatori) [...] la positività non è, insomma, un concetto *tutto o niente*: la positività si gradua [...] la positività del diritto, infatti, non è un fatto, ma è frutto di un’operazione di riconoscimento»; la stessa autrice, *ivi* alla nota 3, chiosa inoltre: «da quanto appena detto, risulta chiaramente che il senso in cui è da me intesa qui la locuzione “diritto positivo”, è il senso ad esprimere il quale più spesso è usata l’altra locuzione: “diritto vigente”. Piuttosto che adeguarsi a questo uso tuttavia, e quindi rinunciare, volendo mantenere il *concetto*, all’espressione “diritto positivo”, preferisco perciò ridefinire – come ho appunto fatto sopra – “diritto positivo”» (tutti i corsivi sono nell’originale); similmente, nel commentare il pensiero di Riccardo Guastini, annota G. PINO, *L’isola che non c’è. Il positivismo giuridico secondo Guastini*, in P. CHIASSONI (a cura di), *L’arte della distinzione. Scritti per Riccardo Guastini*, Marcial Pons, 2019, pp. 436-464, in particolare pp. 442-443, che «i fatti che vanno a comporre il diritto positivo possono essere individuati su più livelli [...] ad un livello superficiale, troviamo i testi normativi prodotti da organi competenti (caso paradigmatico: i testi prodotti tramite attività legislativa). Sarebbe un errore però, attribuibile ad un “positivismo giuridico ingenuo”, da imperativismo ottocentesco, identificare il diritto solo con gli atti normativi prodotti dal legislatore (in senso ampio), cioè con le fonti ufficiali del diritto. Infatti, oltre ai testi normativi, occorre considerare anche le loro interpretazioni – occorre spostarsi dalle fonti alle norme, e più in generale spostarsi dal piano del discorso del legislatore al piano del discorso degli interpreti. Così, ad un livello meno superficiale, il diritto è l’insieme delle norme derivabili per via di interpretazione dalle fonti del diritto, oppure ricavate per via di integrazione e manipolazione (costruzione dogmatica, creazione di norme inesprese...). E infine, ad un livello profondo di analisi, il diritto è l’insieme delle norme *vigenti*, cioè l’insieme delle norme fatte proprie da un orientamento giurisprudenziale o dottrinale maggioritario e (pertanto) prevedibilmente destinate ad essere applicate in futuri giudizi [...] ne risulta in definitiva una ontologia giuridica complessa, stratificata, in base alla quale il diritto è il prodotto della combinazione di legislazione e di interpretazione (giurisprudenziale e dottrinale)» (corsivi nell’originale). Da simili definizioni e concezioni, seppur naturalmente non da tutti condivise, discende la collocazione all’interno del perimetro del “diritto positivo”, inteso in senso ampio, anziché al di fuori di esso, anche dell’attività interpretativa/applicativa che trova espressione, in particolare, nelle sentenze della giurisprudenza (vista quale “formante”: concetto di ascendenza giuscomparatistica che, come è noto, resta distinguibile e distinto da quello di “fonte” del diritto; cfr. R. SACCO, voce *Formante*, in *Digesto delle discipline privatistiche, Sezione civile*, VIII, Utet, 1992, pp. 438-442); ciò, si badi, senza avallare pulsioni “creazionistiche” della giurisdizione (vigorosamente contro il creazionismo dei giudici, nella letteratura amministrativistica recente, P.L. PORTALURI, *La cambiale di Forsthoff. Creazionismo giurisprudenziale e ricadute sul processo amministrativo: il controllabile paradigma dell’accesso al giudice*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 2/2021, pp. 232-292); anche ponendosi, infatti, in un orizzonte nettamente contrario al creazionismo giudiziario, e sostenendo il carattere (non creativo, bensì) cognitivo del modello normativo della giurisdizione, si constata comunque che «il legislatore [...] produce solo il *diritto vigente*, consistente in testi normativi che richiedono di essere interpretati. Tutto il *diritto vivente*, tutto il diritto in azione – tutte le norme, inteso con “norma” il significato di un enunciato normativo – è perciò [...] un diritto di produzione giurisprudenziale, interamente frutto dell’argomentazione interpretativa. Ma in tanto il diritto vivente è altresì diritto valido in quanto sia appunto argomentato come interpretazione

agevolmente avvedere che esso, in vari casi:

- chiama le pp.aa. a tenere adeguatamente conto, in sede istruttoria e decisoria, *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*, della «resilienza» di alcuni particolari oggetti rimessi alla loro cura;

- per questi oggetti, fornisce talora alcune definizioni esplicite del concetto di «resilienza» le quali, in realtà, rappresentano una mutuazione da parte del diritto di preesistenti concettualizzazioni elaborate, per quel particolare oggetto, dalle discipline scientifiche (non giuridiche) di riferimento.

A titolo solo esemplificativo, alcuni casi paradigmatici di resilienza amministrativa riferita agli oggetti si rinvencono, esaminando il diritto positivo, in relazione a:

- gli *ecosistemi*;
- i *sistemi socio-ecologici*;
- le *infrastrutture per la fornitura di beni o servizi essenziali* (quali energia, acqua, etc.).

A) Iniziando dagli *ecosistemi*<sup>27</sup>, si tratta di oggetti la cui protezione da parte delle amministrazioni pubbliche è non solo imposta sul piano legislativo (basti pensare, *ex multis*, ad atti normativi di rango primario quali la l. 394/1991,

---

plausibilmente accettabile del diritto vigente di produzione legislativa. In breve, né il diritto vivente può essere prodotto dal legislatore, né il diritto vivente può essere prodotto dai giudici; né il legislatore può interferire nella produzione del diritto vivente, né il giudice può interferire nella produzione del diritto vivente. È questo il senso della separazione dei poteri» (così L. FERRAJOLI, *Contro la giurisprudenza creativa*, in *Questione Giustizia*, n. 4/2016, pp. 13-32, citazione a p. 24, corsivi nell'originale; lo stesso autore è più volte tornato sul tema nello stesso senso, ad es. in *Contro il creazionismo giurisprudenziale. Una proposta di revisione dell'approccio ermeneutico alla legalità penale*, in *Ars Interpretandi*, n. 2/2016, pp. 23-43; *Contro il creazionismo giudiziario*, Mucchi, 2018; *Diritto vivente e diritto vivente*, in S. ANASTASIA - P. GONNELLA [a cura di], *I paradossi del diritto, Saggi in omaggio a Eligio Resta*, RomaTrE-Press, 2019, pp. 37-42; *Per un modello costituzionale di argomentazione interpretativa. Una critica del creazionismo giudiziario*, in C. LATINI [a cura di], *Argomentazione e lessico nella tradizione giuridica*, Giappichelli, 2022, pp. 237-258). Di recente, su questo problema e con posizioni differenti, cfr. G. PINO, *L'interpretazione nel diritto. Come un trattato*, Giappichelli, 2021, spec. nel Capitolo X (*La creatività dell'interpretazione*), pp. 333-350, ed *ivi* per la distinzione tra «creatività semantica debolissima», «creatività semantica debole», «creatività semantica in senso forte» e «creatività pragmatica»; M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l'ordine costituzionale dei poteri*, Giuffrè, 2023, spec. pp. 161-167.

<sup>27</sup> Ma il discorso vale per tutti i *sistemi ecologici* più in generale, ossia tutti i diversi livelli di aggregazione della vita biologica superiori a quello dell'individuo (il singolo *organismo*) che rilevano per l'ecologia intesa come scienza: le *popolazioni*; le *comunità*; gli *ecosistemi*; i *paesaggi*, i *biomi*; la *biosfera*. Sia consentito, sul punto, un rinvio a M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, cit., pp. 55-58.



il d.lgs. 152/2006, il d.lgs. 34/2018, etc.) ma anche e soprattutto doverosa sul piano costituzionale (ancor più alla luce del novellato art. 9 Cost.<sup>28</sup>), perché legata inescindibilmente alla tutela del valore fondamentale della vita<sup>29</sup>.

In base al principio «non arrecare un danno significativo» (DNSH nell'acronimo inglese: art. 17, lett. F.i] di cui Regolamento UE 2020/852), le pp.aa. non devono nuocere in misura significativa «alla resilienza degli

---

<sup>28</sup> In una letteratura ormai molto vasta sulla riforma costituzionale del 2022, si vedano solo esemplificativamente, anche per riferimenti bibliografici sulle diverse posizioni espresse nel dibattito: F. DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *ApertaContrada*, 28 febbraio 2022; ID., *Lo Stato Ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Giappichelli, 2023, spec. p. 131 ss.; M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, n. 1/2022, pp. 127-154; F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Il Diritto dell'economia*, n. 1/2022, pp. 15-30; R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 1/2022, pp. 7-26; A. D'ALOIA, *La Costituzione e il dovere di pensare al futuro*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, n. 2/2022, pp. 1-6; R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, n. 13/2022, pp. 187-212; D. PORENA, *«Anche nell'interesse delle generazioni future». Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 15/2022, pp. 121-143; B. BOSCHETTI, *Oltre l'art. 9 della Costituzione: un diritto (resiliente) per la transizione (ecologica)*, cit.; M. DELSIGNORE - A. MARRA - M. RAMAJOLI, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 1/2022, pp. 1-38; D. AMIRANTE, *La "reformette" dell'ambiente in Italia e le ambizioni del costituzionalismo ambientale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2/2022, pp. 5-14; F. SANCHINI, *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente tra dimensione intergenerazionale e mutamenti della costituzione economica*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 3/2022, pp. 183-214; G. CHIOLA, *La Costituzione ambientale in Italia: un tentativo di costituzionalizzare il diritto della natura oppure un problematico rafforzamento dei riconoscimenti esistenti?*, in *Nomos*, n. 2/2022; R. FATTIBENE, *Una lettura ecocentrica del novellato articolo 9 della Costituzione*, *ivi*, n. 3/2022; G. PALOMBINO, *Il principio di equità generazionale. La tutela costituzionale del futuro*, Mondadori-Le Monnier, 2022; A. MORRONE, *Fondata sull'ambiente*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2022, pp. 783-794; M. DE DONNO, *L'organizzazione dei poteri repubblicani di tutela dell'"integrità ecologica" del Paese: tra complessità, adattività e resilienza del sistema*, cit.; AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente* (Atti del Convegno Aidambiente, 28 gennaio 2022), Editoriale Scientifica, 2022 (ed *ivi* i contributi di F. De Leonadis, R. Bifulco, A. Morrone, L. Cassetti, B.G. Mattarella, M. Ramajoli, E. Chiti, A. Police); M.C. CARBONE, *Le parole sono importanti. La configurazione dell'ambiente come valore generale attraverso l'aggiornamento del lessico costituzionale*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, n. 2/2023, pp. 7-22; P. FERRETTI, *La tutela dell'ambiente in Costituzione: tra dovere di solidarietà e prospettive di bilanciamento*, *ivi*, pp. 23-48; L. CONTE, *Ambiente, paesaggio, cultura. Il "lessico" costituzionale dopo la riforma*, in *Rivista AIC*, n. 3/2023, pp. 77-98.

<sup>29</sup> Sia consentito, sul punto, un rinvio a M. MONTEDURO, *La tutela della vita come matrice ordinamentale della tutela dell'ambiente (in senso lato e in senso stretto)*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 1/2022, pp. 423-459.

ecosistemi»<sup>30</sup>.

Viene qui in gioco la *resilienza nella sua accezione ecologica*<sup>31</sup>.

Le amministrazioni pubbliche, pertanto, devono percepire, riconoscere, considerare, monitorare, misurare, valutare, rispettare, sostenere e favorire la resilienza degli ecosistemi<sup>32</sup> che esse sono deputate, *iussu Constitutionis*, a

---

<sup>30</sup> Sul principio DNSH, cfr. F.V. DAVILA, *¿Cómo cumplir con la evaluación del principio DNSH? Un tema clave en la contratación pública Next Generation EU*, in *Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado*, 11(21), 2021, pp. 5-20; R. ROTA, *Riflessioni sul principio "Do No Significant Harm" per le valutazioni di ecosostenibilità: prolegomeni per un nuovo diritto climatico-ambientale*, in *Astrid Rassegna*, n. 10/2021; F. SPERA, *Da valutazione "non arrecare un danno significativo" a "principio DNSH": la codificazione di un nuovo principio europeo e l'impatto di una analisi trasversale rivolto al futuro*, in *I Post di AISDUE, IV-Sezione "Atti convegni AISDUE"*, n. 34, 11 settembre 2022, <https://www.aisdue.eu/francesco-spera-da-valutazione-non-arrecare-un-danno-significativo-a-principio-dnsh-la-codificazione-di-un-nuovo-principio-europeo-e-limpatto-di-una-anal/>, consultato in data 15 aprile 2023; A.S. BRUNO, *Il PNRR e il principio del Do Not Significant Harm (DNHS) davanti alle sfide territoriali*, in *Federalismi.it*, n. 8/2022, pp. 1-16; G.M. CARUSO, *Il principio "do no significant harm": ambiguità, caratteri e implicazioni di un criterio positivistizzato di sostenibilità ambientale*, in *La cittadinanza europea*, n. 2/2022, pp. 151-198; C. DE VINCENTI, *Il principio «do no significant harm»: due possibili declinazioni*, in *Astrid Rassegna*, n. 2/2022; M. COZZIO, *PNRR, appalti pubblici e applicazione del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente (cosiddetto DNSH)*, in *Rivista trimestrale degli appalti*, n. 1/2023, pp. 365-367; L. DI DOMENICO, *Finanza sostenibile, tassonomia europea e principio DNSH: le novità strategiche dell'Unione e i riflessi in ambito nazionale*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online*, n. 1/2023, pp. 821-849; F. DE LEONARDIS, *Lo Stato Ecologico*, cit., pp. 257-262; M. PIGNATTI, *Il principio "do no significant harm" come strumento strategico. La nozione di "attività economica sostenibile" e le prospettive di innovazione nei contratti pubblici*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, n. 1/2023, pp. 195-228. Si noti che il Regolamento UE 2020/852 (sulla cd. tassonomia degli investimenti ecosostenibili), all'art. 2, fornisce una definizione giuridica di «ecosistema» come «complesso dinamico formato da comunità di piante, di animali e di microorganismi e dal loro ambiente non vivente che, mediante la loro interazione, formano un'unità funzionale», e definisce il concetto di «buona condizione» di un ecosistema come «il fatto che un ecosistema sia in buona condizione fisica, chimica e biologica o di buona qualità fisica, chimica e biologica, in grado di autoriprodursi o di autorigenerarsi, nel quale la composizione delle specie, la struttura ecosistemica e le funzioni ecologiche non sono compromesse».

<sup>31</sup> V. *supra*, nota 7. Come nota D. CROCCO, *Resilienza*, cit., p. 11, «la resilienza cd. ecologica» è definibile come «la capacità di un sistema di sostenere un certo livello di disturbo, senza però cambiare il proprio stato e la propria struttura [...] la resilienza si misura in base all'ampiezza dello shock che il sistema è in grado di tollerare ed assorbire prima di cambiare equilibrio [...] viene introdotto il concetto di 'equilibrio multiplo' e considerata la possibilità che il sistema possa evolvere in stati differenti a quelli precedenti il disturbo. Fulcro di tale teoria sono le relazioni tra sistema ed evento perturbante».

<sup>32</sup> Si veda sul punto M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, cit., pp. 66-74; sulla dimensione giuridica del «principio di resilienza» relativamente ai sistemi ecologici, anche rispetto all'azione dei soggetti pubblici, cfr. altresì L.H.M. DE LIMA DEMANGE, *The Principle of Resilience*, in *Pace Environmental Law Review*, 30(2), 2013, pp. 695-810; ID., *Resiliência ecológica: o papel do indivíduo, da empresa e do Estado*, in *Revista de Direito Ambiental*, 82, 2016, pp. 17-35; N.A. ROBINSON, *Ecological Civilization and Legal Norms for*

presidiare, e ciò tanto nella dimensione dell'attività quanto in quella dell'organizzazione.

Il concetto di «resilienza» con riferimento ai sistemi ecologici viene richiamato, e talora anche definito, in una serie di atti normativi o amministrativi generali, a livello statale e regionale<sup>33</sup>, ed anche in alcune pronunce

---

*Resilient Environmental Governance*, in *Chinese Journal of Environmental Law*, 4(2), 2020, pp. 131-161; T. DAYA-WINTERBOTTOM, *Resilience: Is Sustainability Dead?*, in V. MAUERHOFER - D. RUPO - L. TARQUINIO (eds.), *Sustainability and Law. General and Specific Aspects*, Springer, 2020, pp. 87-100; S. BALDIN, *La sostenibilità ecologica e i principi eco-giuridici per la salvaguardia del sistema Terra*, in *Rivista di diritti comparati*, n. 3/2022, pp. 239-270, spec. p. 264 ss.; E. CHITI, *Oltre la disciplina dei mercati: la sostenibilità degli ecosistemi e la sua rilevanza nel Green Deal europeo*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, n. 2/2022, pp. 468-477, spec. p. 469; A. BUONFRATE - A. URICCHIO (a cura di), *Trattato breve di diritto dello sviluppo sostenibile*, Wolters Kluwer, 2023 (ivi in particolare, anche per il concetto di «resilienza trasformativa»: A. BUONFRATE, *Ambiente, economia, società, governance: l'epoca delle grandi trasformazioni*, p. 3 ss., spec. nel par. 1 intitolato «La resilienza e l'adattività per trasformare il mondo in modo giusto, sostenibile e inclusivo»; ID., *I tre livelli di tutela ambientale. Le situazioni giuridiche oggetto di tutela*, p. 835 ss., spec. nel par. intitolato «La predilezione per le forme di tutela preventiva e di resilienza trasformativa. Gli esempi paradigmatici del danno ambientale e delle bonifiche»; M. PENNASILICO, *La transizione verso il diritto dello sviluppo umano ed ecologico*, p. 37 ss., spec. nel par. intitolato «Dal diritto dell'ambiente al diritto (universale) dello sviluppo sostenibile: la "giusta" sostenibilità tra equilibrio, resilienza trasformativa, solidarietà e precauzione»).

<sup>33</sup> Ad es., il d.lgs. 13 ottobre 2010, n. 190, all'art. 9, comma 1, stabilisce che «il buono stato ambientale [...] è identificato quando [...] la struttura, la funzione ed i processi degli ecosistemi che compongono l'ambiente marino, unitamente ai fattori fisiografici, geografici, geologici e climatici, consentano a tali ecosistemi di funzionare pienamente e di mantenere la loro resilienza ad un cambiamento ambientale dovuto all'attività umana». Il PNRR, p. 153, rispetto agli «ecosistemi mediterranei», afferma la necessità di intervenire «potenziandone la resilienza ai cambiamenti climatici». La «Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici» di cui al d. dirett. 16 giugno 2015, n. 86 del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nel richiamare nelle proprie Premesse la Strategia Nazionale per la Biodiversità adottata il 7 ottobre 2010 d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, ribadisce tra gli obiettivi strategici «l'adozione di misure per l'adattamento il rafforzamento della resilienza degli ecosistemi naturali e seminaturali ai cambiamenti climatici». A livello regionale, la l.r. Puglia 28 dicembre 2018, n. 67, introducendo il comma 2-bis nell'art. 1 della l.r. 12 aprile 2001, n. 11, stabilisce che «la Regione, nell'esercizio delle proprie funzioni e nell'ambito della programmazione territoriale, socio-economica e ambientale finalizzata al perseguimento dello sviluppo sostenibile, garantisce che le decisioni amministrative, anche quelle istruttorie o endoprocedimentali, relative ai progetti e agli interventi che soggiacciono alle disposizioni recate dalla parte II del decreto legislativo del 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), siano assunte nel rispetto delle esigenze di salvaguardia e di tutela [...] della resilienza degli ecosistemi incisi». Cfr. altresì il Documento di Piano allegato alla l.r. Campania 13 ottobre 2008, n. 13, che definisce la resilienza ecologica come la «capacità degli ecosistemi di ritrovare l'equilibrio dopo un evento perturbativo»; o l'Allegato 2 al d.P. Reg. Friuli-Venezia Giulia 16 aprile 2013 n. 084/Pres, che afferma: «la natura incontaminata è fatta principalmente da ecosistemi maturi che si contraddistinguono per avere una bassa produttività stagionale in termini di biomassa (ma di solito una grande biomassa accumulata nel tempo) e una grande capacità nel conservare il proprio equilibrio anche in caso di eventi critici rilevanti

giurisprudenziali<sup>34</sup>.

B) Dai sistemi ecologici la resilienza oggettiva si è estesa ai sistemi socio-ecologici<sup>35</sup>, come teorizzato ormai da tempo, in prospettiva interdisciplinare, dalla dottrina<sup>36</sup>.

Viene qui in gioco una resilienza più sofisticata e complessa di quella ecologica, ossia la *resilienza nella sua accezione socio-ecologica*<sup>37</sup>.

---

(capacità chiamata resilienza). La resilienza è generalmente proporzionale alla biodiversità cioè alla varietà di forme di vita in termini di specie e di habitat». I corsivi nelle citazioni sono aggiunti in enfasi.

<sup>34</sup> Cfr. ad es. quanto si legge (in adesione agli esiti di una verifica disposta dal giudice amministrativo) in TAR Puglia-Lecce, I, 20 maggio 2021, n. 1478 (corsivi aggiunti in enfasi): «la corretta gestione delle spiagge, intesa come conservazione del bene ambientale, implica la possibilità di mitigare o eliminare qualsiasi detrattore che possa incidere negativamente sulla resilienza costiera, cioè sulla capacità intrinseca del sistema nel suo complesso di autoregolarsi e di adattarsi alle perturbazioni; dunque, qualora risulti necessario mantenere o ristabilire l'equilibrio di una spiaggia per continuare a fruirne economicamente nell'ottica della salvaguardia degli habitat e delle comunità biologiche presenti, prima di mettere in atto qualsiasi intervento il principio pianificatorio da seguire dovrà essere quello di favorire in ogni caso la capacità di adattamento del sistema costiero interessato. Ma affinché la resilienza costiera sia favorita o ripristinata, è necessario che la spiaggia mantenga gli spazi adeguati per l'esercizio dei processi costieri, che includono componenti di natura fisica, chimica e biologica; quando questi spazi mancano o sono occupati, è importante recuperarli o crearne di nuovi».

<sup>35</sup> Sul concetto di «sistema socio-ecologico» (e in generale sulla teoria dei *Social-Ecological Systems*, in acronimo SESs) cfr., anche per riferimenti bibliografici, F. BERKES - J. COLDING - C. FOLKE (eds.), *Navigating Social-Ecological Systems: Building Resilience for Complexity and Change*, Cambridge University Press, 2003; E. BECKER, *Social-Ecological Systems as Epistemic Objects*, in M. GLASER ET AL. (eds.), *Human-nature Interactions in the Anthropocene: Potentials of Social-Ecological System Analysis*, Routledge, 2012, pp. 3-59; M. MONTEDURO, *Le aree naturali protette e la necessità di un dialogo transdisciplinare tra scienze giuridiche e scienze ambientali*, in C.A. GRAZIANI (a cura di), *Le aree protette e la sfida della biodiversità*, Aracne, 2018, pp. 223-276, spec. pp. 236-239.

<sup>36</sup> V. *supra*, nota 35 e *infra*, nota 37.

<sup>37</sup> N. ADGER, *Social and Ecological Resilience: Are They Related?*, in *Progress in Human Geography*, 24(3), 2000, pp. 347-364; C. FOLKE, *Resilience: The Emergence of a Perspective for Social Ecological Systems Analyses*, in *Global Environmental Change*, 16(3), 2006, pp. 253-267; ID., *Resilience* (Republished), in *Ecology and Society*, 21(4), 2016, article 44; A. LANDI, *Il concetto di resilienza: origini, interpretazioni e prospettive*, in *Sociologia urbana e rurale*, n. 99/2012, pp. 79-98; J.E. CINNER - M.L. BARNES, *Social Dimensions of Resilience in Social-Ecological Systems*, in *One Earth*, 1(1), 2019, pp. 51-56. Per alcune tra le possibili definizioni, v. B. WALKER ET AL., *Resilience, Adaptability and Transformability in Social-Ecological Systems*, in *Ecology and Society*, 9(2), 2004, article 5: «Resilience is the capacity of a system to absorb disturbance and reorganize while undergoing change so as to still retain essentially the same function, structure, identity, and feedbacks [...] There are four crucial aspects of resilience. The first three can apply both to a whole system or the sub-systems that make it up. Latitude: the maximum amount a system can be changed before losing its ability to recover (before crossing a threshold which, if breached, makes recovery difficult or impossible). Resistance: the ease or difficulty of changing the system;

In questa diversa e più ampia accezione, la resilienza viene a riferirsi, ad esempio:

- ai territori<sup>38</sup> e alle collettività<sup>39</sup> che li abitano;

---

how 'resistant' it is to being changed. Precariousness: how close the current state of the system is to a limit or "threshold". Panarchy: because of cross-scale interactions, the resilience of a system at a particular focal scale will depend on the influences from states and dynamics at scales above and below. For example, external oppressive politics, invasions, market shifts, or global climate change can trigger local surprises and regime shifts»; più di recente, C. FOLKE ET AL., *Social-Ecological Resilience and Biosphere-Based Sustainability Science*, in *Ecology and Society*, 21(3), 2016, article 41: «social-ecological resilience is the capacity to adapt or transform in the face of change in social-ecological systems, particularly unexpected change, in ways that continue to support human wellbeing». Nella prospettiva giuridica, v. M.E. GRASSO, *Resilience and Sustainability in Law*, cit., e B. BOHMAN, *Legal Design for Social-Ecological Resilience*, cit. Secondo D. CROCCO, *Resilienza*, cit., p. 11, «seguendo l'approccio socio-ecologico» la resilienza si correla alla «studio della relazione sistema-ambiente» ed ai «meccanismi di autopoiesi e le capacità adattive del sistema attivate dall'incertezza che l'evento perturbante introduce. In tale prospettiva, dunque, il concetto di resilienza si arricchisce ulteriormente, includendo, oltre alla capacità di tollerare un disturbo (che implica un comportamento, sostanzialmente, passivo e, comunque, non dinamico), anche il concetto di *self-renewal capacity* (ovverosia la capacità di auto-rinnovamento, che prevede, invece, un comportamento dinamico diretto a sostituire qualcosa di obsoleto con qualcosa di nuovo)». Si noti però che il citato autore, *loc. ult. cit.*, distingue – non condivisibilmente, almeno a giudizio di chi scrive – la resilienza socio-ecologica da quella che Egli qualifica come «resilienza cd. "adattiva"», che consisterebbe nel fatto che «il sistema contiene in sé le "capacità di potersi adattare", nel senso che dispone degli strumenti che gli consentono di riorganizzare spontaneamente, a seguito di uno shock, la sua struttura [...] e di trovare così nuovi sentieri di crescita. È di palmare evidenza come questa definizione di resilienza faccia riferimento ad un processo di tipo dinamico, da definirsi in termini di possibilità di rimbalzare in avanti (c.d. *bounce forward*), anziché ad un mero ritorno ad una situazione precedente». In realtà, come si evince ad es. dalla definizione di Folke riportata in questa nota, anche la resilienza socio-ecologica è una «capacity to adapt or transform in the face of change», e dunque ha carattere adattativo e trasformativo rispetto al sistema; sottolineano ciò, nella loro recente analisi della letteratura, in diverse discipline, relativa alla «resilienza trasformativa», A. ASADZADEH ET AL., *Transformative Resilience: An Overview of Its Structure, Evolution, and Trends*, in *Sustainability*, 14(22), 2022, 15267. Sul concetto di «resilienza trasformativa», oltre agli autori citati *supra*, nella precedente nota 32, e al Report del JRC citato *infra*, nella successiva nota 114, si vedano i rilievi di B. BOSCHETTI, *Eco-design giuridico (trasformativo)*, cit., spec. p. 825 ss.; ID., *Costruire un (nuovo) diritto a prova di resilienza*, *IlSole24ore*, 31 gennaio 2023; ID., *Diritto e resilienza*, cit., spec. p. 211 ss. (*ivi* l'autrice, a pp. 213-214, rileva che «la resilienza trasformativa reca in sé un *quid novum*: certamente innova, non solo in termini ampliativi, il concetto di resilienza (difensiva/conservativa); certamente oltrepassa, includendoli, ma non elidendoli, altri principi giuridici (quelli di prevenzione, precauzione, sostenibilità); certamente, infine, chiama in causa il diritto e le sue categorie, proponendosi come canone fondamentale dell'esperienza giuridica (trasformativa)»).

<sup>38</sup> E. BATTAGLINI - N. MASIERO, *Sviluppo locale e resilienza territoriale: un'introduzione*, in *Economia e società regionale*, n. 3/2015, pp. 5-22; B. GIRY, *Résilience territoriale*, in R. PASQUIER (éd.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, 2020, pp. 482-487; P. RIZZI, *La resilienza territoriale: un concetto polisemico per lo sviluppo delle scienze regionali*, in *Scienze Regionali*, n. 1/2020, pp. 5-10.

<sup>39</sup> M. KOLIOU ET AL., *State of the Research in Community Resilience: Progress and Challenges*, in

- a sistemi economici<sup>40</sup>;
- a sistemi culturali<sup>41</sup>,

---

*Sustainable and Resilient Infrastructure*, 5(3), 2020, pp. 131-151; K. WRIGHT, *Community Resilience: A Critical Approach*, Routledge, 2021; J.A. ÁLVAREZ TRINIDAD - O. GRAJALES CASTILLEJOS, *Sistemas socioecológicos, resiliencia comunitaria y protección civil: una revisión*, in *RIDE Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo*, 13(25), 19 agosto 2022, <https://www.ride.org.mx/index.php/RIDE/article/view/1263/3649>, consultato in data 15 aprile 2023. Secondo una nota definizione, fornita da uno degli studi fondamentali in materia, ossia quello di F.H. NORRIS ET AL., *Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, and Strategy for Disaster Readiness*, in *American Journal of Community Psychology*, 41(1-2), 2008, pp. 127-150, p. 131, la «community resilience» è qualificabile come «a process linking a set of networked adaptive capacities to a positive trajectory of functioning and adaptation in constituent populations after a disturbance»; v. anche K. MAGIS, *Community Resilience: An Indicator of Social Sustainability*, in *Society & Natural Resources*, 23, 2010, pp. 401-416, p. 402, secondo la quale «community resilience is the existence, development, and engagement of community resources by community members to thrive in an environment characterised by change, uncertainty, unpredictability and surprise [...] The community resilience dimensions are community resources, development of community resources, engagement of community resources, active agents, collective action, strategic action, equity, and impact».

<sup>40</sup> B. MARTINI, *Resilienza economica e resilienza sociale. Esiste una relazione?*, in *EyesReg*, n. 1/2015, <https://www.eyesreg.it/2015/resilienza-economica-e-resilienza-sociale-esiste-una-relazione/>, consultato in data 15 aprile 2023; R. WINK, *Economic Resilience in Regions and Organisations*, Springer, 2021. Anche in questo ambito, le definizioni proposte sono molteplici. Ad esempio, A. ROSE, *Defining and Measuring Economic Resilience from a Societal, Environmental and Security Perspective*, Springer, 2017, pp. 29-37, oltre a distinguere tra «microeconomic resilience» e «meso and macro resilience», offre due diverse definizioni di «economic resilience» (p. 29): da un lato, la «static economic resilience», definita come «the ability of a system to maintain function when shocked. This is the heart of the economic problem, where ordinary scarcity is made even more severe than usual, and it is imperative to use the remaining resources as efficiently as possible at any given point in time during the course of recovery»; dall'altro lato, la «dynamic economic resilience», definita come «the ability to hasten the speed of recovery from a shock. This refers to the efficient utilization of resources for repair and reconstruction. Static resilience pertains to making the best of the existing capital stock (productive capacity), while this aspect focuses on enhancing capacity. As such, it is about dynamics, in that it is time-related. Investment decisions involve diverting resources from consumption today in order to reap future gains from enhanced productivity».

<sup>41</sup> Cfr. T.A. CRANE, *Of Models and Meanings: Cultural Resilience in Social-Ecological Systems*, in *Ecology and Society*, 15(4), 2010, article 19; B. RAMPP - M. ENDREß - N. NAUMANN (eds.), *Resilience in Social, Cultural and Political Spheres*, Springer, 2019, ed *ivi* in particolare F. BOUSQUET - R. MATHEVET, *Cultural Resilience as the Resilience of a Distinctness. Distinctness from What? for What?*, pp. 305-321. Per alcune definizioni, v. ad es., H.E. CLARKE - B. MAYER, *Community Recovery Following the Deepwater Horizon Oil Spill: Toward a Theory of Cultural Resilience*, in *Society & Natural Resources*, 30(2), 2017, pp. 129-144, secondo i quali (pp. 130-131) la «cultural resilience» è definibile come «the capacity of communities to mobilize cultural resources in response to external crises and threat, which in turn shapes individual and community actions related to the recovery process»; C. HOLTORF, *Embracing Change: How Cultural Resilience is Increased Through Cultural Heritage*, in *World Archaeology*, 50(4), pp. 639-650, il quale (p. 639) definisce la «cultural resilience» come «the capability of a cultural system (consisting of

- alle città<sup>42</sup>;
- alle aree rurali<sup>43</sup>, etc.

---

cultural processes in relevant communities) to absorb adversity, deal with change and continue to develop. Cultural resilience thus implies both continuity and change: disturbances that can be absorbed are not an enemy to be avoided but a partner in the dance of cultural sustainability».

<sup>42</sup> J. COAFFEE - P. LEE, *Urban Resilience: Planning for Risk, Crisis and Uncertainty*, Bloomsbury Publishing, 2017; G. BRUNETTA ET AL. (eds.), *Urban Resilience for Risk and Adaptation Governance: Theory and Practice*, Springer, 2019; P.J. GOMES RIBEIRO - L.A. PENNA JARDIM GONÇALVES, *Urban Resilience: A Conceptual Framework. Sustainable Cities and Society*, 50, 2019, article 101625; S. RUSCI, *Rigenerazione e resilienza: parole, opere e omissioni*, in *EyesReg*, n. 2/2020, <https://www.eyesreg.it/2020/rigenerazione-e-resilienza-parole-opere-e-omissioni/>, consultato in data 15 aprile 2023; M. MININNI - N. MARTINELLI, *Città sostenibile resilienza. L'urbanistica italiana di fronte all'Agenda 2030*, Donzelli, 2021; G. BÜYÜKÖZKAN - Ö. İLİCAK - O. FEYZİOĞLU, *A Review of Urban Resilience Literature*, in *Sustainable Cities and Society*, 77, 2022, 103579; X. ZENG ET AL., *Urban Resilience for Urban Sustainability: Concepts, Dimensions, and Perspectives*, in *Sustainability*, 2022, 14(5), 2481; E.L. GLAESER, *Urban Resilience*, in *Urban Studies*, 59(1), 2022, pp. 3-35. Per un esempio di ridefinizione (a seguito di una meta-analisi delle diverse definizioni proposte in letteratura) del concetto di «resilienza urbana», cfr. ad es. S. MEEROW - J.P. NEWELL - M. STULTS, *Defining Urban Resilience: A Review*, in *Landscape and Urban Planning*, 147, 2016, pp. 38-49, p. 45: «urban resilience refers to the ability of an urban system – and all its constituent socio-ecological and socio-technical networks across temporal and spatial scales – to maintain or rapidly return to desired functions in the face of a disturbance, to adapt to change, and to quickly transform systems that limit current or future adaptive capacity». Nella letteratura giuridica italiana, cfr. L. GIANI - M. D'ORSOGNA, *Diritto alla città e rigenerazione urbana. Esperimenti di resilienza*, in *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, vol. III, Editoriale Scientifica, 2019, pp. 2005-2052.

<sup>43</sup> G. QUARANTA - R. SALVIA, *Resilienza e politiche di sviluppo nei sistemi socio-ecologici rurali*, in *Territori*, n. 9/2012, pp. 1-7; M. SCOTT, *Resilience: a Conceptual Lens for Rural Studies?*, in *Geography Compass*, 7(9), 2013, pp. 597-610; I. GRECO, *Dalla città resiliente alla campagna resiliente: gli spazi aperti e rurali come luogo di riequilibrio città-campagna al tempo della crisi*, in *Memorie Geografiche*, XII, 2014, pp. 229-235; M. AMBROSIO-ALBALÁ, *Ciclo adattativo y cambio rural: el enfoque territorial en la gestión de la resiliencia rural*, in *Revista De Fomento Social*, 287-288, 2017, pp. 665-682; W. HEIJMAN - G. HAGELAAR - M. VAN DER HEIDE, *Rural Resilience as a New Development Concept*, in L. DRIES ET AL. (eds.), *EU Bioeconomy Economics and Policies: Volume II*, Palgrave Macmillan, 2019, pp. 195-211; A. SANTANGELO - S. TONDELLI, *Aree rurali resilienti: Trasformare il rischio in opportunità. Rigenerare le aree rurali attraverso il patrimonio culturale*, in *AND - Rivista di Architetture, Città e Architetti*, 40(2), 2021, pp. 28-33; J.M. WILLIAMS ET AL., *Building Rural Resilience*, in Id., *Revitalising Rural Communities*, Springer, 2021, pp. 39-81; D. BERTOLOZZI-CAREDIO - G. ROSATI - A. FRASCARELLI, *Assessing Rural Resilience for Endogenous, Sustainable Development: An Emblematic Case*, in *Review of Economics and Institutions*, 12(2), 2021, article 2. Per alcune tra le molteplici definizioni di «rural resilience», v. ad es. A. ASHKENAZY ET AL., *Operationalising Resilience in Farms and Rural Regions – Findings from Fourteen Case Studies*, in *Journal of Rural Studies*, 59, 2018, pp. 211-221, p. 212, secondo cui «rural resilience focuses on how rural residents and regions can improve their wellbeing through changes in their behaviour and adaptation to new circumstances, as opposed to feeling at the mercy of structural and external forces that appear to dictate their social and economic circumstances»; W. HEIJMAN - G. HAGELAAR - M. VAN DER HEIDE, *Rural Resilience*, cit., pp. 196-197, secondo i quali «rural resilience may be defined as the capacity of a rural region to

Il diritto positivo<sup>44</sup> ai diversi livelli dell'ordinamento ha incorporato questa estensione concettuale, introducendo, in relazione ai compiti delle pp.aa., molteplici riferimenti alla resilienza socio-ecologica, nelle sue varie declinazioni, ad esempio, come:

- «resilienza territoriale»<sup>45</sup>;

---

adapt to changing external circumstances in such a way that a satisfactory standard of living is maintained. This also includes the capacity to recover from management or government mistakes. As such, rural resilience describes how well a rural area can simultaneously balance ecosystem, economic and cultural functions. In particular, it refers to a rural area's ability to cope with its inherent economic, ecological and cultural vulnerability. The rural resilience perspective is based on, and consistent with the idea that ecological, economic and cultural systems become increasingly entangled, and interactions between these systems are increasing in intensity and scale. Consequently, it makes less sense to think of them as separate, and more sense to regard them as overlapping components [...] rural resilience builds on the interface of other types of resilience, in particular economic resilience, ecological resilience, and cultural resilience».

<sup>44</sup> V. sempre *supra*, nota 26.

<sup>45</sup> Ad esempio, il PNRR, p. 150, sostiene la «resilienza del territorio attraverso un insieme eterogeneo di interventi (di portata piccola e media) da effettuare nelle aree urbane». Si v. anche, a livello regionale: la l.r. 21 dicembre 2017, n. 24 della Regione Emilia-Romagna («Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio») in cui, all'art. 40, comma 5, si stabilisce che «la componente strategica del PTR attiene alla definizione degli obiettivi, indirizzi e politiche che la Regione intende perseguire per garantire la tutela del valore paesaggistico, ambientale, culturale e sociale del suo territorio e per assicurare uno sviluppo economico e sociale sostenibile ed inclusivo, che accresca insieme la competitività e la *resilienza del sistema territoriale regionale* e salvaguardi la riproducibilità delle risorse»; la delibera di G.r. 22 novembre 2019, n. 2135 della stessa Regione Emilia-Romagna («Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale e valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale del piano urbanistico generale», adottata ai sensi dell'art. 49 della L.r. n. 24/2017), in cui, con riferimento alla «Valutazione di Sostenibilità Ambientale e Territoriale (ValSAT)», si afferma che «la ValSAT trasforma in diagnostico il “tradizionale” quadro conoscitivo, che viene sottoposto alla consultazione. L'analisi è condotta attraverso una sequenza di operazioni analitiche e valutative; si tratta in pratica di [...] effettuare un'analisi di “vulnerabilità” e di “resilienza”, identificando le necessità di riduzione della vulnerabilità e le capacità di contribuire all'*incremento della resilienza territoriale*»; la delibera di G.r. 21 dicembre 2021, n. 1812, recante «Aggiornamento del Piano di Gestione Rischio Alluvioni» della Regione Veneto, ove si ribadisce «l'intento di indurre una crescita culturale di tutti gli operatori pubblici e privati relativamente al concetto di sicurezza e *resilienza del territorio*»; l'art. 4 della l.r. 7 luglio 2022, n. 25 della Regione Calabria («Norme per la rigenerazione urbana e territoriale, la riqualificazione e il riuso»), secondo cui «la programmazione comunale di rigenerazione urbana e territoriale [...] individua gli obiettivi generali dell'intervento in termini di *incremento della resilienza del territorio* rispetto ai pericoli naturali»; la delibera di G.r. 4 gennaio 2023, n. 6 della Regione Lazio («Approvazione del Documento di Sintesi per l'integrazione tra le Misure di Adattamento ai cambiamenti climatici e la Strategia di sviluppo sostenibile denominato: “Strategia di Sviluppo Sostenibile: il contributo dell'Adattamento ai cambiamenti climatici”»), che nel Preambolo fa riferimento a «obiettivi e azioni di *adattamento e potenziamento della resilienza territoriale* da inserire nella Strategia di Sviluppo Sostenibile». I corsivi nelle citazioni sono aggiunti in enfasi.



- «resilienza delle comunità»<sup>46</sup>;
- «resilienza sociale»<sup>47</sup>;

---

<sup>46</sup> Basti pensare al d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1, recante il «Codice della protezione civile». Quest'ultimo, agli artt. 2, 31, 32 e 37: include espressamente, tra le «attività di prevenzione non strutturale di protezione civile», quelle concernenti «la diffusione della conoscenza e della cultura della protezione civile, anche con il coinvolgimento delle istituzioni scolastiche, allo scopo di *promuovere la resilienza delle comunità* e l'adozione di comportamenti consapevoli e misure di autoprotezione da parte dei cittadini» (art. 2, comma 2, lett. e)]; dispone che «il Servizio nazionale promuove iniziative volte ad *accrescere la resilienza delle comunità*, favorendo la partecipazione dei cittadini, singoli e associati, anche mediante formazioni di natura professionale, alla pianificazione di protezione civile [...] e la diffusione della conoscenza e della cultura di protezione civile» (art. 31, comma 1); prevede «la concessione di contributi per il potenziamento della capacità operativa, il miglioramento della preparazione tecnica dei volontari e lo *sviluppo della resilienza delle comunità*» (art. 32, comma 5, lett. c)]; e, soprattutto, precisa che deve intendersi «*per sviluppo della resilienza delle comunità, ogni attività volta alla diffusione della conoscenza e della cultura della protezione civile allo scopo di favorire l'adozione di comportamenti consapevoli e misure di autoprotezione da parte dei cittadini, utili a ridurre i rischi derivanti dagli eventi di cui all'articolo 7, e ad attenuarne le conseguenze*, nel quadro delle campagne di informazione promosse dalle componenti del Servizio nazionale» (art. 37, comma 1, lett. c)]. L'Accordo di Parigi del 12 dicembre 2015, collegato alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e ratificato dall'Italia con l. 4 novembre 2016, n. 204, all'art. 8, comma 4, lett. h), prevede l'impegno a promuovere e sostenere la «*resilienza delle comunità, dei mezzi di sussistenza e degli ecosistemi*». Cfr. anche, ad es., la l.r. 14 novembre 2014, n. 22, della Regione Friuli-Venezia Giulia («Contrasto alla solitudine e promozione dell'invecchiamento attivo»), in cui, all'art. 5-quinquies, inserito dalla l.r. 15 ottobre 2020, n. 18, si dispone che «gli enti pubblici [...] svolgono la loro attività di contrasto alla solitudine e promozione dell'invecchiamento attivo mediante azioni di rilevazione e monitoraggio del fenomeno, collaborazione con altri enti pubblici e del Terzo settore, *promozione di reti territoriali e resilienza delle comunità di riferimento*»; la delibera di G.r. 29 giugno 2021, n. 11/4967, della Regione Lombardia («Approvazione della Strategia regionale per lo sviluppo sostenibile»), la quale, in riferimento alla «qualità della vita», impegna la Regione a un «*aumento della resilienza delle comunità*, attraverso la diffusione della cultura della protezione civile da un lato, la formazione e gli strumenti di pianificazione dall'altro, con la previsione di azioni a supporto della redazione dei piani di emergenza e della comunicazione efficace del rischio ai cittadini»; la delibera di G.r. 19 giugno 2023, n. 12/473, della stessa Regione Lombardia («Adesione di Regione Lombardia alla rete OMS delle regioni che promuovono salute (Regions for Health Network-RHN)»), il cui preambolo individua tra i temi prioritari «*creare comunità resilienti [...]* con particolare attenzione alla *capacità di resilienza della comunità*». I corsivi nelle citazioni sono aggiunti in enfasi.

<sup>47</sup> Il PNRR, pp. 143-144, finanzia la «*promozione della resilienza sociale*». Il reg. UE 20 maggio 2021, n. 2021/818 (che istituisce il programma «Europa creativa (2021-2027)»), all'art. 5, comma 1, lett. c), stabilisce di «*promuovere la resilienza sociale* e migliorare l'inclusione sociale e il dialogo interculturale mediante la cultura e il patrimonio culturale». A livello regionale, si veda ad es.: la delibera di G.r. 27 giugno 2006, n. 8/2786, della Regione Lombardia («Documento di Programmazione Economico-Finanziaria Regionale 2007-2009»), in cui si definisce la «*resilienza sociale*» come «capacità del sistema socio-economico di convivere con i vari tipi di rischio facendovi fronte in caso di loro manifestarsi»; l'art. 13, comma 1, della l.r. 26 febbraio 2014, n. 2, della Regione Lazio, che assegna al «Programma regionale di previsione e prevenzione in materia di protezione civile» il compito, tra gli altri, di promuovere «*l'incremento della capacità di*

- «resilienza del sistema economico e sociale»<sup>48</sup>;
- «resilienza del sistema sanitario»<sup>49</sup>;

---

*resilienza della società civile*»; il «Piano sociale regionale denominato “Prendersi cura, un bene comune”» di cui alla delibera di C.r. 24 gennaio 2019, n. 1, della stessa Regione Lazio, che dispone una «*mutualità territoriale per la resilienza sociale*» al fine di un «incremento dei processi e delle attività di prevenzione per accrescere la capacità di resilienza in occasione di disastri naturali e di crisi sociali acute». I corsivi nelle citazioni sono aggiunti in enfasi.

<sup>48</sup> PNRR, p. 47. Anche l'Accordo di Parigi del 12 dicembre 2015, collegato alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e ratificato dall'Italia con l. 4 novembre 2016, n. 204, all'art. 7, comma 9, lett. e), stabilisce che ciascuno Stato parte dell'Accordo «si impegna in processi di pianificazione dell'adattamento e nell'attuazione di misure che consistono anche nella messa a punto o nel rafforzamento di piani, politiche e/o contributi pertinenti, che possono [...] rendere resilienti i sistemi socioeconomici e ecologici, anche attraverso la diversificazione economica e la gestione sostenibile delle risorse naturali». Sempre a titolo di esempio, fanno riferimento alla «*resilienza economica, sociale e istituzionale a livello locale*», l'art. 6-quater, comma 6, del d.l. 20 giugno 2017, n. 91, e l'art. 12, comma 6, del d.l. 10 settembre 2021, n. 121; a livello regionale, cfr. la delibera di G.r. 12 novembre 2020, n. 489 della Regione Campania («Documento regionale di indirizzo strategico 2021/2027»), ed ivi l'obiettivo di «sostenere la *capacità di resilienza economica e sociale* della Regione», nonché la delibera di G.R. 7 dicembre 2022, n. 1159, della Regione Lazio («Approvazione “Linee guida per le strategie territoriali” - PR Lazio FESR 2021-2027»), ove nel preambolo si menziona «la cooperazione tra autorità locali e la costruzione di strategie di sviluppo territoriale che devono contribuire al rilancio ed alla *resilienza dei sistemi socioeconomici*». Tutti i corsivi nelle citazioni sono aggiunti in enfasi. D. CROCCO, *Resilienza*, cit., pp. 15-16, osserva che «il concetto di resilienza sociale non può essere scisso dall'unità di osservazione in cui ci si pone, che può essere: a) l'individuo; b) la comunità; c) la società nel suo complesso [...] laddove la resilienza individuale viene concepita concettualmente come la capacità di un individuo di reagire in situazioni ed in circostanze avverse, la resilienza sociale non può mai essere considerata in termini di mera somma delle singole resilienze individuali [...] una comunità resiliente [...] [è] in grado di attivare una rete di capacità intrinseche che la portano ad adattarsi a seguito di un evento collettivo perturbante. La resilienza sociale è quindi un fenomeno multidimensionale scomponibile in tre dimensioni: 1) capacità di reazione; 2) capacità di adattamento; 3) capacità di trasformazione. La prima è la misura di come le persone reagiscono e superano la fase di shock, la seconda contempla la capacità degli individui di utilizzare le esperienze passate per far fronte ai rischi futuri, la terza rappresenta la capacità degli individui di partecipare e di incidere sul processo decisionale», ed aggiunge che «per poter usare il concetto efficacemente occorre metterlo in relazione con altri elementi tra cui, appunto, la resilienza economica [...] allo stato attuale, non è ancora chiaro se sia la resilienza economica ad influenzare quella sociale o viceversa».

<sup>49</sup> PNRR, p. 32. Il reg. UE 24 giugno 2021, n. 2021/1058 (relativo «al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione»), al Considerando n. 23, prevede che «per rafforzare la capacità di prevenzione, risposta rapida e ripresa dei sistemi sanitari pubblici in caso di emergenze sanitarie, il FESR dovrebbe contribuire anche alla *resilienza dei sistemi sanitari*. Inoltre, poiché la pandemia senza precedenti di COVID-19 ha messo in luce l'importanza della disponibilità immediata di forniture essenziali per fornire una risposta efficace a una situazione di emergenza, l'ambito d'intervento del FESR dovrebbe essere ampliato per consentire l'acquisto di forniture necessarie per rafforzare la resilienza alle catastrofi e la resilienza dei sistemi sanitari, compresa l'assistenza sanitaria di base, come anche per promuovere il passaggio dall'assistenza istituzionale a quella su base familiare e di prossimità. In occasione dell'acquisto di forniture per rafforzare la resilienza dei

- «resilienza dei settori industriali»<sup>50</sup>, «resilienza delle filiere produttive»<sup>51</sup>, «resilienza delle PMI»<sup>52</sup>;

---

sistemi sanitari, queste dovrebbero essere coerenti con la strategia sanitaria nazionale»; lo stesso Regolamento menziona «la resilienza dei sistemi sanitari» anche agli artt. 3 e 5. Di recente, a livello nazionale, il d.m. 9 giugno 2022 («Individuazione dei compiti dei soggetti che fanno parte del Sistema nazionale prevenzione salute dai rischi ambientali e climatici [SNPS]»), all'art. 4, comma 2, lett. i), attribuisce all'Istituto Superiore di Sanità (ISS) il compito di assumere «iniziative volte a promuovere e a rafforzare la resilienza e la sostenibilità dei sistemi sanitari ai mutamenti ambientali e climatici anche derivanti da cambiamenti socio-economici, in coerenza con i principi di equità e prossimità». Si veda altresì il «Sistema di valutazione della capacità di resilienza del sistema sanitario nazionale» appositamente sviluppato, sulla base di appositi indicatori, dall'Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali (AGENAS), al link <https://www.agenas.gov.it/comunicazione/primo-piano/1878-conferenza-8-aprile-resilienza-del-sistema-sanitario-1%C2%B0-semester-2020>, consultato in data 15 aprile 2023. A livello regionale, cfr. il «Piano regionale di preparazione e risposta ad una pandemia influenzale - Aggiornamento 2021-2023» allegato al decreto reg. 25 febbraio 2022, n. 12, della Regione Calabria, secondo cui «l'obiettivo generale del Piano è quello di rafforzare la capacità di pianificazione, coordinamento, diagnosi rapida, valutazione, indagine, risposta e comunicazione, da parte dell'intero sistema regionale, in presenza di una emergenza di sanità pubblica. Tale capacità si riverbera sui seguenti aspetti [...] capacità di resilienza dei sistemi sanitari regionali, misurata quale capacità di mantenimento dei livelli di erogazione dei servizi durante la pandemia». V. altresì l'art. 60, comma 1, della l.r. 9 giugno 2022, n. 8, della Regione Friuli Venezia-Giulia, che fa riferimento all'obiettivo di «migliorare l'accessibilità [...] l'efficacia e la resilienza dei sistemi sanitari e dei servizi di assistenza di lunga durata». I corsivi nelle citazioni sono aggiunti in enfasi.

<sup>50</sup> Cfr. il d.m. 1° ottobre 2008, recante le «Linee Guida in materia di analisi degli aspetti economici e degli effetti incrociati per le attività elencate nell'allegato I del decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59», a proposito dell'individuazione delle Migliori Tecniche Disponibili (MTD) ai fini del rilascio, da parte delle autorità competenti nazionale e regionali, dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA), par. 5.4 (corsivi aggiunti in enfasi): «la Resilienza descrive la capacità di un settore industriale di assorbire i costi di implementazione di una nuova MTD e, allo stesso tempo, di assicurare che questa capacità si protragga nel breve, medio e lungo termine. Per assicurare questa fattibilità economica, gli operatori del settore dovranno essere in grado di creare sufficienti ritorni finanziari per poter investire, ad esempio, sullo sviluppo del processo, sullo sviluppo del prodotto, sulla sicurezza ed i miglioramenti ambientali, ecc. Ogni aumento di costo associato all'implementazione della MTD necessariamente dovrà o essere assorbito dall'industria o essere trasferito al consumatore; la resilienza descrive la capacità di assorbire questi costi da parte del settore industriale».

<sup>51</sup> PNRR, p. 106. A p. 175, il PNRR si riferisce allo «sviluppo di una economia ad alta intensità di conoscenza, di competitività e di resilienza»; a p. 178, alla necessità di conferire «carattere di resilienza e sostenibilità alla crescita». Il d.l. 9 giugno 2021, n. 80 («Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza [PNRR] e per l'efficienza della giustizia»), all'art. 7-bis, e il d.p.c.m. 22 giugno 2022, n. 100 («Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 giugno 2019, n. 103, concernente il regolamento di organizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze»), nel suo Preambolo, fanno entrambi riferimento espresso alla necessità di «aumentare la competitività e la resilienza delle imprese italiane» (corsivi aggiunti in enfasi).

<sup>52</sup> PNRR, p. 102.

- «resilienza urbana»<sup>53</sup>;

---

<sup>53</sup> Cfr. ad es. l'art. 1, comma 974, della l. 28 dicembre 2015, n. 208, che, con riferimento al «Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia», stabilisce che esso è «finalizzato alla realizzazione di interventi urgenti per la rigenerazione delle aree urbane degradate attraverso la promozione di progetti di miglioramento della qualità del decoro urbano, di manutenzione, riuso e rifunzionalizzazione delle aree pubbliche e delle strutture edilizie esistenti, *rivolti all'accrescimento della sicurezza territoriale e della capacità di resilienza urbana* [...]». Si v. altresì il d. dirett. del Ministero della transizione ecologica del 15 aprile 2021, recante il «Programma sperimentale di interventi per l'adattamento ai cambiamenti climatici in ambito urbano», art. 1: «il programma è finalizzato ad *aumentare la resilienza dei sistemi insediativi* soggetti ai rischi generati dai cambiamenti climatici, con particolare riferimento alle ondate di calore e ai fenomeni di precipitazioni estreme e di siccità attraverso la realizzazione di interventi riconducibili alle tipologie di cui all'allegato 1, parte I e II del presente decreto». A livello regionale, sempre a titolo di esempio, cfr. l'Allegato «Smart Specialisation Strategy (S3) Regione Lazio» alla delibera di G.r. 17 luglio 2014, n. 478, della Regione Lazio, nota 101, che fa riferimento a «la *capacità degli ecosistemi, inclusi quelli umani come le città, di resistere alle perturbazioni e di adattarsi alle condizioni d'uso in modo da garantire la disponibilità dei servizi erogati*»; si v. altresì la già citata «Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale e valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale del piano urbanistico generale» di cui alla delibera di G.r. 22 novembre 2019, n. 2135, della Regione Emilia-Romagna: «[...] *resilienza, cioè [...] capacità di adattamento dell'organismo urbano alle sfide ambientali e sociali e di reazione positiva anche alle emergenze traumatiche* [...] con il termine resilienza in questo contesto si indica la capacità di un sistema di rispondere in modo adattativo a sollecitazioni o a cambiamenti esterni più o meno traumatici. In particolare, la gestione dei disastri e quella dei cambiamenti climatici sono due campi nei quali la nozione di resilienza ha una sempre maggiore potenza esplicativa in quanto indica la capacità del sistema territoriale di rispondere a queste tipologie di pressione, adattandosi agli eventi ed evolvendo verso nuovi stati (di equilibrio) diversi da quelli di partenza. *Nella pianificazione urbanistica il concetto di resilienza è connesso con quello di "ambiente costruito", che racchiude in sé una ampia gamma di elementi connessi al capitale fisico, economico, naturale, sociale e culturale, oltre che alle scale territoriali, ai tempi, agli attori e alle strutture istituzionali. Si può convenire sulla considerazione che la "resilienza" rappresenta oggi l'approccio più coerente e concreto per descrivere la transizione dalla crisi alla rinascita/rigenerazione della città.* In questo ambito tematico rientrano anche le connessioni che esistono tra ambiente antropizzato e ambiente naturale. Sono evidenti infatti le relazioni tra i sistemi urbani e l'ambiente, la cui complessità li espone continuamente a potenziali crisi sociali, ambientali ed economiche, nei quali *occorre rafforzare il valore della resilienza come risorsa da preservare e, laddove scarsa, da accrescere*»; la l.r. 6 agosto 2021, n. 15, della Regione Lombardia, il cui art. 4, comma 11, prevede che «la Regione promuove e sostiene l'attuazione di strategie di sviluppo urbano, integrate e multisettoriali, finalizzate a favorire azioni di rigenerazione urbana e territoriale e di sviluppo sostenibile, mirate a rafforzare l'economia locale, la coesione sociale e *la resilienza dei sistemi urbani*, privilegiando, anche in complementarietà alle politiche di sviluppo urbano europee, comuni e ambiti urbani di questi, che presentano maggiori livelli di disuguaglianze e di fragilità socio-economiche»; la l.r. 7 luglio 2022, n. 25, della Regione Calabria («Norme per la rigenerazione urbana e territoriale, la riqualificazione e il riuso»), che all'art. 1 prevede «l'attuazione di soluzioni tecnologiche, architettoniche e ingegneristiche per la resilienza urbana» e impone di «garantire l'inclusione sociale, la qualità della vita e la *capacità di resilienza urbana*»; la l.r. 10 agosto 2022, n. 13, della Regione Campania («Disposizioni in materia di semplificazione edilizia, di rigenerazione urbana e

- «resilienza rurale»<sup>54</sup>, etc.

Anche alcune pronunce giurisprudenziali menzionano espressamente la «resilienza» nella prospettiva dei sistemi-socio-ecologici, con particolare riferimento agli impatti di determinate attività sul territorio e sul paesaggio<sup>55</sup>.

---

per la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente»), che all'art. 3 introduce il comma 9-bis nell'art. 23 della l.r. 22 dicembre 2004, n. 16 («Norme sul governo del territorio»), affidando alla pianificazione urbanistica la finalità del «rafforzamento della resilienza urbana», e all'art. 4 fa riferimento a «soluzioni tecnologiche, architettoniche ed ingegneristiche per la resilienza urbana». I corsivi nelle citazioni sono aggiunti in enfasi.

<sup>54</sup> Il PNRR, p. 107, afferma che esso «intende sostenere lo sviluppo sostenibile e resiliente dei territori rurali e di montagna»; a p. 154, sottolinea che occorre intervenire «aumentando la resilienza dell'agroecosistema agli eventi di siccità e ai cambiamenti climatici». Il reg. UE 24 giugno 2021, n. 2021/1058 (relativo «al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione», nel Considerando n. 47, prevede che «per migliorare la resilienza delle comunità nelle zone rurali e le loro condizioni economiche, sociali e ambientali, il sostegno a carico del FESR dovrebbe essere utilizzato per sviluppare progetti quali i piccoli comuni intelligenti di cui alla risoluzione del Parlamento europeo, del 3 ottobre 2018, su come affrontare le esigenze specifiche delle zone rurali, montane e periferiche, in particolare sviluppando nuove opportunità, tra cui servizi decentrati, soluzioni energetiche nonché tecnologie e innovazioni digitali»; la Strategia UE «“Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente», di cui alla Comunicazione della Commissione UE del 20 maggio 2020, COM(2020) 381 final, al par. 2.3. indica «l'obiettivo di rafforzare la resilienza dei sistemi alimentari regionali e locali». Si v. ancora, sempre a titolo esemplificativo, la delibera di G.r. 12 novembre 2020, n. 489 , della Regione Campania («Adozione “Documento regionale di indirizzo strategico” periodo di programmazione 2021/2027»), che fa riferimento all'obiettivo di «rafforzare la resilienza delle aree urbane e rurali»; l'Ordinanza 30 giugno 2022, n. 33 del Commissario Straordinario per la ricostruzione nei territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016, che nei suoi allegati, tra i vari progetti, menziona «approcci olistici integrati per la valutazione dei rischi naturali, del multirischio e divulgazione/formazione, a supporto del miglioramento della resilienza rurale e urbana». I corsivi nelle citazioni sono aggiunti in enfasi.

<sup>55</sup> Cfr. in particolare TAR Campania-Salerno, II, 25 luglio 2019, n. 1420 (corsivi aggiunti in enfasi): «per stabilire se la valutazione favorevole espressa dalle autorità tutorie – statale e locale – rientri o meno entro gli anzidetti margini di opinabilità e, quindi, se essa sia o meno immune da vizi di illogicità o erroneità nell'applicazione dei criteri tecnico-scientifici adottati, soccorre, precipuamente, il parametro della “resilienza”, cui deve improntarsi la valutazione di compatibilità paesaggistica dell'impatto esplicato da un'opera [...] la resilienza può definirsi come “capacità di un sistema di assorbire le pressioni e riorganizzarsi mentre subisce il cambiamento in modo da mantenere inalterate funzione, struttura e identità” (Walker, Holling, Carpenter, Kinzig, *Resilience, Adaptability and Transformability in Social-Ecological Systems*, in *Ecology and Society*, 2004); e cioè, in particolare, come la proprietà di un contesto paesaggistico di acquisire equilibri multipli nel mantenimento delle proprie caratteristiche identitarie, ovvero di conservare la propria identità (per tale intendendosi la riconoscibilità dell'immagine del paesaggio nella sua individualità o unicità: cfr. Lynch, *The Image of the City*) attraverso il cambiamento determinato dall'azione dei drivers (fattori) esterni, quali, segnatamente, i fenomeni di antropizzazione [...] in tanto l'attività antropica di edificazione e urbanizzazione può dirsi insindacabilmente apprezzata, sotto il profilo paesaggistico, entro i cennati margini di opinabilità dalle competenti autorità tutorie, in quanto non risulti superare macroscopicamente la soglia critica della resilienza, ossia della

C) Vi è, infine, un ulteriore tipo di “oggetto”, ossia le infrastrutture<sup>56</sup>, in particolare quelle qualificabili come strategiche o critiche<sup>57</sup>.

Il diritto positivo<sup>58</sup> fa esplicito riferimento alla resilienza delle opere<sup>59</sup> e dei sistemi infrastrutturali<sup>60</sup>, e talora fornisce puntuali definizioni di tale concetto<sup>61</sup>, declinandolo poi specificamente in relazione alle diverse

---

*resistenza e dell'adattabilità del territorio alle alterazioni da essa indotte [...] per apprezzare, non già in astratto, bensì in concreto, l'impatto dell'edificio de quo sul territorio circostante non avrebbe potuto prescindere dalla interazione dinamica e reciproca tra il primo e il secondo [...] l'approccio al contesto paesaggistico riguardato in termini di resilienza deve, cioè, caratterizzarsi in chiave storico-evolutiva, oltre che sistemica, e deve, quindi, orientare l'azione di governo e controllo del territorio nel senso di uno sviluppo continuo, graduale ed equilibrato, a salvaguardia dei valori identitari stratificatisi nel tempo, non senza, però, il concorso di periodiche spinte acceleratorie, volte a correggere, mediante interventi di recupero e riqualificazione, i fenomeni di degrado, in modo che la resilienza non degeneri nell'abbandono».*

<sup>56</sup> M. LOSA - P. LEANDRI (a cura di), *Sicurezza e resilienza delle infrastrutture*, Pisa University Press, 2020; nella letteratura giuridica, v. E. PICOZZA - A. POLICE - G.A. PRIMERANO - R. ROTA - A. SPENA (a cura di), *Le politiche di programmazione per la resilienza dei sistemi infrastrutturali*, cit.

<sup>57</sup> Cfr. sul punto l'importante Raccomandazione del Consiglio UE 8 dicembre 2022, n. 2023/C20/01, relativa proprio a «un approccio coordinato a livello dell'Unione per rafforzare la resilienza delle infrastrutture critiche».

<sup>58</sup> V. ancora *supra*, nota 26.

<sup>59</sup> Si veda, di recente, il nuovo Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, ed ivi l'Allegato I.7 (recante i «Contenuti minimi del quadro esigenziale, del documento di fattibilità delle alternative progettuali, del documento di indirizzo della progettazione, del progetto di fattibilità tecnica ed economica e del progetto esecutivo»), in cui all'art. 3, comma 1, lett. q1), si stabilisce che «il documento di indirizzo alla progettazione, di seguito “DIP” [...] riporta almeno le seguenti indicazioni: [...] perseguimento dei requisiti di resistenza, durabilità, robustezza e *resilienza delle opere*» (corsivi aggiunti in enfasi).

<sup>60</sup> Il PNRR, ad esempio, in relazione alle «infrastrutture di rete», afferma la necessità di «aumentarne la resilienza a fenomeni climatici estremi» (p. 129 e pp. 131-132); promuove misure per una «rete di distribuzione di energia elettrica pienamente resiliente» (p. 135); sostiene «interventi su resilienza climatica delle reti» con «l'obiettivo di aumentare la resilienza del sistema elettrico» (p. 136); contempla il «miglioramento della resilienza delle attuali infrastrutture in caso di maggiore diffusione dell'idrogeno» (p. 138); afferma che «le sempre più frequenti crisi idriche, dovute ai cambiamenti climatici in atto, comportano la necessità di rendere più efficienti e resilienti le infrastrutture idriche primarie per usi civili, agricoli, industriali e ambientali, in modo da garantire la sicurezza dell'approvvigionamento idrico in tutti i settori e superare la “politica di emergenza”», attraverso la garanzia di «una maggiore resilienza delle infrastrutture, anche in un'ottica di adattamento ai cambiamenti climatici in atto» (p. 153); sottolinea la necessità di «migliorare la sicurezza e la resilienza climatica/sismica di ponti e viadotti» (p. 160); e quella di un «aumento della resilienza delle ferrovie» con particolare riguardo al Sud (p. 166 e p. 173); sostiene «reti di trasporto resilienti» (p. 221).

<sup>61</sup> Particolarmente significativa è la definizione (definizione inserita dal punto 1, lett. a), della delibera ARERA del 18 dicembre 2018, n. 668/2018/R/eel) della delibera del 22 dicembre 2015, n. 646/2015/R/eel dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico, recante il «Testo integrato della regolazione output-based dei servizi di distribuzione e misura dell'energia elettrica, per il periodo di regolazione 2016-2023» (cd. TIQE): «*Resilienza è la capacità di un sistema di*

infrastrutture, di volta in volta, come:

- «resilienza dei sistemi idrici»<sup>62</sup>;
- «resilienza delle infrastrutture energetiche»<sup>63</sup>, «resilienza del sistema energetico»<sup>64</sup>;

---

*ritornare velocemente nella situazione iniziale dopo aver subito una perturbazione. Sono componenti essenziali della resilienza sia la tenuta alle sollecitazioni, sia la capacità di ripristinare il servizio anche in condizioni di emergenza». Si noti che lo stesso art. 1 TIQE fornisce anche la definizione di un «indice di resilienza» (IRE): dopo aver precisato, nella lett. z-bis), che il «numero di utenti BT disalimentati (NUD) è il numero di utenti BT disalimentati a seguito di un disservizio; in materia di resilienza è utilizzato per quantificare l'impatto di un disservizio», e, nella lett. ll-bis), che il «tempo di ritorno (TR) è l'inverso della probabilità annua che si verifichi un disservizio per uno specifico fattore critico di rischio», afferma, alla lett. r-bis), che l'«indice di rischio (IRI) è il rapporto tra il NUD e il TR; l'indice di resilienza IRE è dato dall'inverso dell'IRI». I corsivi nelle citazioni sono aggiunti in enfasi.*

<sup>62</sup> Cfr. ad es. l'art. 1, comma 516, l. 205/2017, ove si stabilisce che «per la programmazione e la realizzazione degli interventi necessari alla mitigazione dei danni connessi al fenomeno della siccità e per promuovere il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture idriche, anche al fine di aumentare la resilienza dei sistemi idrici ai cambiamenti climatici e ridurre le dispersioni di risorse idriche, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, di concerto con i Ministri della transizione ecologica, delle politiche agricole alimentari e forestali, della cultura e dell'economia e delle finanze, sentita l'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente, previa acquisizione dell'intesa in sede di Conferenza unificata di cui all' articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, entro il 30 giugno 2022 è adottato il Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico. Il Piano nazionale è aggiornato ogni tre anni, con le modalità di cui al primo periodo, tenuto conto dello stato di avanzamento degli interventi, come risultante dal monitoraggio di cui al comma 524»; il d.l. 14 aprile 2023, n. 39 («Disposizioni urgenti per il contrasto della scarsità idrica e per il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture idriche»), il cui art. 1 prevede che «è istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri una Cabina di regia per la crisi idrica [...] la Cabina di regia [...] svolge attività di impulso e coordinamento in merito alla realizzazione degli interventi necessari alla mitigazione dei danni connessi al fenomeno della scarsità idrica, nonché al potenziamento e all'adeguamento delle infrastrutture idriche, anche al fine di aumentare la resilienza dei sistemi idrici ai cambiamenti climatici e ridurre le dispersioni», e il cui art. 4, comma 3, aggiunge che «le regioni comunicano i progetti di fattibilità e di gestione delle reti di monitoraggio dei corpi idrici e delle relative pressioni antropiche, necessari ai fini delle valutazioni dei volumi di acqua effettivamente adoperabili per i diversi usi e per completare lo scenario degli interventi fondamentali per massimizzare l'efficacia della gestione integrata delle risorse e la resilienza dei sistemi idrici ai cambiamenti climatici».

<sup>63</sup> Cfr. ad es. il reg. UE 30 maggio 2022, n. 2022/869, «sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee», che all'art. 2, n. 19, riferisce l'«adattamento ai cambiamenti climatici» a «un processo volto a conseguire la resilienza delle infrastrutture energetiche a fronte dei potenziali effetti negativi dei cambiamenti climatici per mezzo di una valutazione della vulnerabilità climatica e dei rischi, incluse adeguate misure di adattamento».

<sup>64</sup> Si veda il RRF, art. 21-bis, ove si fa riferimento «al fine di aumentare la resilienza del sistema energetico dell'Unione mediante la riduzione della dipendenza dai combustibili fossili e la diversificazione dell'approvvigionamento energetico a livello dell'Unione»; nonché il d.l. 27 settembre 2021, n. 130 («Misure urgenti per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi

- «resilienza del sistema elettrico»<sup>65</sup>;

---

nel settore elettrico e del gas naturale nonché per l'abrogazione o la modifica di disposizioni che prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi», il cui art. 3-ter è intitolato «Disposizioni in materia di *competenze relative alla resilienza a garanzia della sicurezza del sistema energetico*» (corsiivi aggiunti in enfasi).

<sup>65</sup> Si veda ad es. il d.m. 7 aprile 2022, n. 150, recante «Criteri e modalità per la realizzazione dell'Investimento 2.2, Componente 2, Missione 2, del PNRR - *resilienza reti elettriche*»; la del. ARERA 18 gennaio 2022, n. 9/2022/R/eel, recante «Verifica di conformità del Codice di trasmissione, dispacciamento, sviluppo e sicurezza della rete, in materia di valutazione dell'*incremento di resilienza di progetti di sviluppo della rete*» (la quale, nelle Premesse, evidenzia che «con la determina DIUC 6/2016 è stato istituito il *tavolo di lavoro in materia di resilienza del sistema elettrico*, con la partecipazione di Terna, imprese distributrici con più di 50.000 utenti, Comitato Elettrotecnico Italiano e RSE»), e le precedenti delibere della stessa ARERA 23 febbraio 2021, n. 64/2021/R/eel («Disposizioni in materia di *resilienza della rete di trasmissione dell'energia elettrica*»), 17 dicembre 2019, n. 534/2019/R/eel e 18 dicembre 2018, n. 668/2018/R/eel. Molto significativo è il fatto che l'ARERA abbia imposto anche alle imprese distributrici di dotarsi di appositi «Piani resilienza». Si v. in tal senso il Titolo 10, rubricato «Resilienza del sistema elettrico», della delibera ARERA del 23 dicembre 2019 n. 566/2019/R/eel, ed ivi gli art. 77 e 78: «77.1 Le imprese distributrici predispongono un piano, con orizzonte almeno triennale, finalizzato all'incremento della resilienza del sistema di distribuzione dell'energia elettrica (*Piano resilienza*). 77.2 Il Piano resilienza include gli interventi individuati dall'impresa distributtrice e mirati a *contenere il rischio di disalimentazione a fronte dei principali fattori critici di rischio che possono avere impatto sulla propria rete di distribuzione*. L'inclusione nel Piano è valutata sia in ragione dell'*aumento atteso in termini di tenuta della rete alle sollecitazioni meccaniche sia in relazione all'aumento atteso dell'efficacia delle attività di ripristino attraverso attività di prevenzione, inclusa la gestione dell'allerta, o di mitigazione* [...] 78.3 Il Piano resilienza è costituito da una apposita sezione dedicata del Piano di sviluppo della rete di distribuzione. Tale sezione dedicata contiene: a) *l'analisi delle principali criticità relative al tema della resilienza occorse negli anni precedenti il piano e l'illustrazione delle possibili evoluzioni di tali criticità nell'orizzonte di pianificazione*; b) la descrizione degli *obiettivi perseguiti e dei criteri adottati dall'impresa distributtrice per la valutazione dell'IRE* e per l'eventuale raggruppamento degli interventi di sviluppo e potenziamento della rete di distribuzione ai fini del comma 78.4, con modalità integrate e armonizzate con la descrizione di obiettivi e criteri generali per lo sviluppo della rete; c) *l'illustrazione degli interventi di sviluppo e potenziamento della rete di distribuzione che l'impresa distributtrice intende realizzare per incrementare la resilienza*, con modalità armonizzate con la descrizione dei piani di realizzazione, potenziamento e intervento ai sensi del Testo Integrato delle Connessioni Attive; d) *i risultati (costi, benefici e gli impatti sull'utenza) attesi con il complesso degli interventi di sviluppo e potenziamento di cui alla lettera c), distintamente almeno per provincia e per fattore critico*; e) *l'illustrazione di eventuali altre attività, ulteriori rispetto agli interventi di sviluppo e potenziamento di cui alla lettera c), mirate al miglioramento della resilienza* (ad esempio, installazione di nuovi dispositivi di prevenzione e mitigazione, nuovi sistemi di protezione e automazione, etc.). 78.4 La sezione dedicata alla resilienza è corredata di elenchi, predisposti in formato tabellare elaborabile, contenenti per ciascun intervento o raggruppamento di interventi almeno i seguenti dati: [...] h) *livelli dell'Indice di resilienza IRE prima e dopo la realizzazione* [...] 78.5 *Le principali imprese distributrici pubblicano sul proprio sito internet la sezione dedicata alla resilienza*, corredata degli elenchi come sopra indicato, entro il 30 giugno di ciascun anno (con avanzamento al 31 dicembre dell'anno precedente l'orizzonte del piano)». Cfr. altresì il reg. UE 15 marzo 2023, n. 2023/606 (che modifica



- «resilienza del sistema nazionale del gas»<sup>66</sup>;
- «resilienza delle infrastrutture di trasporto»<sup>67</sup>, «resilienza del sistema nazionale dei trasporti»<sup>68</sup>;
- «resilienza dell'infrastruttura ferroviaria»<sup>69</sup>;
- «resilienza delle infrastrutture portuali»<sup>70</sup>;

---

il regolamento (UE) 2015/760 per quanto riguarda «gli obblighi relativi alle politiche di investimento e alle condizioni di esercizio dei fondi di investimento europei a lungo termine e il novero delle attività di investimento ammissibili, gli obblighi in materia di composizione e diversificazione del portafoglio e l'assunzione in prestito di liquidità e altre norme sui fondi»), che nel Considerando n. 4 fa riferimento a «gli investimenti transfrontalieri in impianti e strutture di energia da fonti rinnovabili che *contribuiscono alla resilienza della rete elettrica* e alla sicurezza energetica dell'Unione». I corsivi nelle citazioni sono aggiunti in enfasi.

<sup>66</sup> Cfr. la delibera dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico del 23 aprile 2015 n. 182/2015/R/gas (nelle premesse).

<sup>67</sup> Cfr. il reg. UE 7 luglio 2021, n. 2021/1153, che istituisce il «meccanismo per collegare l'Europa», art. 4, comma 2, lett. a.viii), che fa riferimento ad «azioni volte a *migliorare la resilienza delle infrastrutture di trasporto*, in particolare rispetto ai cambiamenti climatici e alle calamità naturali e alle minacce alla cibersicurezza». A livello regionale, v. ad es. la delibera di G.r. 23 settembre 2019, n. 1376, della Regione Veneto («Nuovo Piano Regionale dei Trasporti: adozione. L.R. n. 25/1998, artt. 11 e 12»), che nel suo preambolo pone tra gli obiettivi quello di «*accrescere funzionalità, sicurezza e resilienza delle infrastrutture e dei servizi di trasporto*» (corsivi aggiunti in enfasi).

<sup>68</sup> Cfr. la delibera del CIPE 3 novembre 2021, n. 56/2021 (nelle Premesse).

<sup>69</sup> Si veda ad es., l'art. 1, comma 7, del d.lgs. 15 luglio 2015, n. 112 («Attuazione della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico»), secondo cui «il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili trasmette alle competenti Commissioni parlamentari e alla Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 [...] un documento strategico, con validità di norma quinquennale, recante l'illustrazione delle esigenze in materia di mobilità di passeggeri e merci per ferrovia, delle attività per la gestione e il rafforzamento del livello di presidio manutentivo della rete, nonché l'individuazione dei criteri di valutazione della sostenibilità ambientale, economica e sociale degli interventi e *i necessari standard di sicurezza e di resilienza dell'infrastruttura ferroviaria nazionale anche con riferimento agli effetti dei cambiamenti climatici*. Il documento strategico contiene, altresì, la descrizione degli assi strategici in materia di mobilità ferroviaria, con particolare riferimento a: *programmi di sicurezza e di resilienza delle infrastrutture*, anche in ottemperanza di specifici obblighi di legge» (corsivi aggiunti in enfasi); tale previsione è richiamata dal d.m. 29 aprile 2022 («Approvazione del Documento strategico della mobilità ferroviaria di passeggeri e merci [DSMF]»). A livello regionale, cfr. ad es. la delibera di G.r. 15 marzo 2019, n. 22-8549, della Regione Piemonte («Stati Generali per la Logistica del Nord-Ovest 2019 - Approvazione Schema Protocollo di Intesa di istituzione di tavolo di concertazione permanente per il miglioramento delle condizioni del trasporto merci ferroviario nel Nord Ovest e approvazione dello Schema di Dichiarazione congiunta tra i Presidenti delle Regioni Piemonte, Lombardia e Liguria») che, tra le «linee ispiratrici dell'azione comune delle Regioni nella costruzione di politiche condivise a scala macroregionale e nel confronto tra regioni e livello di governo nazionale», individua quella volta a «*massimizzare la capacità di resilienza delle reti stradali e ferroviarie*, in modo da far fronte in tempi rapidi a eventi critici o emergenze che colpiscono singoli punti». I corsivi sono aggiunti in enfasi.

<sup>70</sup> Cfr. l'art. 6-bis del d.l. 31 maggio 2021, n. 77 («Governance del Piano nazionale di ripresa e

- «resilienza operativa digitale»<sup>71</sup>, «resilienza dei sistemi operativi»<sup>72</sup>, «resilienza delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica»<sup>73</sup>, etc.

Viene in gioco, in questi casi, la *resilienza nella sua accezione*

---

resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure)), che promuove «lo sviluppo dell'accessibilità marittima e della *resilienza delle infrastrutture portuali ai cambiamenti climatici*», e gli artt. 1 e 3 del d.m. 13 agosto 2021 (recante «Approvazione del programma di interventi infrastrutturali in ambito portuale sinergici e complementari al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)»). I corsivi nelle citazioni sono aggiunti in enfasi.

<sup>71</sup> V. il reg. UE 14 dicembre 2022, n. 2022/2554, relativo alla «resilienza operativa digitale per il settore finanziario», che all'art. 3, n. 1), offre la seguente definizione: «“resilienza operativa digitale”: la capacità dell'entità finanziaria di costruire, assicurare e riesaminare la propria integrità e affidabilità operativa, garantendo, direttamente o indirettamente tramite il ricorso ai servizi offerti da fornitori terzi di servizi TIC, l'intera gamma delle capacità connesse alle TIC necessarie per garantire la sicurezza dei sistemi informatici e di rete utilizzati dall'entità finanziaria, su cui si fondano la costante offerta dei servizi finanziari e la loro qualità, anche in occasione di perturbazioni».

<sup>72</sup> V. il reg. UE 15 marzo 2023, n. 2023/588/UE (che istituisce che istituisce il «programma dell'Unione per una connettività sicura per il periodo 2023-2027»), art. 22, rubricato «Condizioni di ammissibilità e di partecipazione per *preservare* la sicurezza, l'integrità e la *resilienza dei sistemi operativi dell'Unione*» (corsivi aggiunti in enfasi).

<sup>73</sup> Art. 6, comma 3, del d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259 («Codice delle comunicazioni elettroniche»), nel testo vigente: «l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale [...] svolge, in particolare, i compiti relativi alla sicurezza delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico e alla protezione dalle minacce informatiche delle comunicazioni elettroniche, assicurandone la disponibilità, la confidenzialità e l'integrità e *garantendone altresì la resilienza*» (corsivi aggiunti in enfasi); art. 1, comma 1, del d.l. 1 giugno 2021, n. 82 («Disposizioni urgenti in materia di cybersicurezza, definizione dell'architettura nazionale di cybersicurezza e istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale»): «si intende per [...] cybersicurezza, l'insieme delle attività [...] necessarie per proteggere dalle minacce informatiche reti, sistemi informativi, servizi informatici e comunicazioni elettroniche, assicurandone la disponibilità, la confidenzialità e l'integrità e *garantendone la resilienza*, anche ai fini della tutela della sicurezza nazionale e dell'interesse nazionale nello spazio cibernetico». Cfr. altresì la delibera del Garante per la protezione dei dati personali del 29 aprile 2021, n. 181 («Approvazione del codice di condotta per il trattamento dei dati personali effettuato a fini di informazione commerciale»), che all'art. 11, commi 1 e 2, stabilisce: «secondo un approccio basato sul rischio, i fornitori adottano misure tecniche, informatiche, procedurali, fisiche ed organizzative idonee [...] a garantire la sicurezza, l'integrità e la riservatezza delle informazioni commerciali oggetto di trattamento, così da prevenire o quantomeno minimizzare i rischi di distruzione, perdita, modifica e divulgazione non autorizzata o di accesso, in modo accidentale o illegale, a dati personali trattati. Tali misure devono prevedere [...] la *capacità di assicurare costantemente* l'integrità, la disponibilità e la *resilienza dei sistemi e dei servizi di trattamento, tenendo conto delle minacce potenzialmente derivanti sia da eventi naturali che da azioni dolose di terzi e garantendo alta affidabilità, Disaster Recovery e Business Continuity*; adozione di procedure per testare e valutare regolarmente l'efficacia delle misure implementate al fine di garantire la sicurezza dei dati, verificando sia i singoli componenti che l'intero sistema (*ivi inclusi gli elementi ridondanti, se presenti*)». I corsivi nelle citazioni sono aggiunti in enfasi.

ingegneristica<sup>74</sup>.

## 2.2. La resilienza dei soggetti di amministrazione.

La seconda fondamentale dimensione della resilienza che acquisisce

---

<sup>74</sup> Oltre agli autori già citati *supra* nelle note 6 e 56, adde C. ZEBROWSKI - D. SAGE, *Resilience and Critical Infrastructure: Origins, Theories, and Critiques*, in R. DOVER - H. DYLAN - M. GOODMAN (eds.), *The Palgrave Handbook of Security, Risk and Intelligence*, Palgrave Macmillan, 2017, pp. 117-135; D. REHAK ET AL., *Strengthening Resilience in the Energy Critical Infrastructure: Methodological Overview*, in *Energies*, 15(14), 2022, 5276. Secondo D. CROCCO, *Resilienza*, cit., p. 10, «la resilienza cd. ingegneristica» si risolve nella «mera abilità di un sistema di ritornare al suo stato di equilibrio iniziale a seguito di uno shock o di un disturbo. Così intesa, la resilienza esprime la capacità del sistema di resistere ad uno shock, rapportata alla velocità nel tornare nella posizione di equilibrio a seguito dello stesso. Secondo tale definizione ogni sistema si trova in una situazione fisiologica di “equilibrio stabile” ed ha dunque in se stesso le capacità di auto-equilibrarsi [...] tenendo sempre come punto di riferimento lo *status quo ante*». Tuttavia, va evidenziato che questa (ristretta) definizione di resilienza ingegneristica, fedele in sostanza a quella che propose C.S. Holling negli anni '70 (in opposizione alla resilienza ecologica: v. *supra*, nota 7) e tratta principalmente dalle scienze dei materiali, non corrisponde al modo più ampio in cui una parte delle discipline ingegneristiche, attualmente, tende a concepire la resilienza, e ciò soprattutto con riferimento al campo di studi denominato *resilience engineering* (“ingegneria della resilienza”: v. *supra*, nota 6). Come rilevano, ad es., N. DOORN - P. GARDONI - C. MURPHY, *A Multidisciplinary Definition and Evaluation of Resilience: The Role of Social Justice in Defining Resilience*, in *Sustainable and Resilient Infrastructure*, 4(3), 2019, pp. 112-123, p. 115 e p. 120, nota 1, «the term “engineering resilience” is misleading, since this “narrow resilience” is not the same as the definition of resilience that is common in the field of engineering», giacché «resilience in engineering no longer simply refers to recovery to some stable equilibrium as it did for Holling, but rather provides a new way to look at how complex socio-technical systems operate [...] resilience is a measure for the potential of a socio-technical system to perform in a certain way [...] such performance for a socio-technical system is not restricted to the performance of physical artifacts but also to how humans function and make decisions within that system». Così anche U. HASSLER - N. KOHLER, *Resilience in the Built Environment*, in *Building Research & Information*, 42(2), 2014, pp. 119-129, p. 123: «“resilience engineering” [...] should not be mistaken for the “engineering resilience” definition of Holling [...] resilience engineering studies the safe and efficient functioning of socio-technical systems, effectively the corollary to disaster risk reduction [...] The resilience engineering approach argues that if the performance of systems is to be resilient, then they must be able to respond, monitor, learn and anticipate. The last ability in particular means that they must be able to consider themselves vis-a`-vis their environment, *i.e.* be sentient and reflective systems. Resilience is the capacity to sustain operations under both expected and unexpected conditions where the unexpected conditions are not only threats but also opportunities [...] that resilience depends upon sentience and capabilities that must be embodied within people (and not automated systems). The design of any system must provide clear feedback on its performance to allow for learning and adjustment. A built system that is unable to recognize and utilize opportunities will in the long run be no better off than a system that cannot respond to threats and disruptions. It is quite striking how close these conclusions of a resilience engineering analysis are to the description of social-ecological systems, even if the point of departure are quite different».

rilievo nel diritto amministrativo è quella soggettiva, in cui la resilienza è una capacità che viene a riferirsi alle stesse amministrazioni pubbliche in quanto tali, come soggetti di amministrazione, oltre ed accanto alla resilienza degli oggetti di amministrazione che esse curano.

Questa dimensione è emersa ormai esplicitamente nella sfera dell'*hard law* dell'Unione europea, facendo ingresso così, a pieno titolo, anche nel panorama delle fonti dell'ordinamento nazionale.

Particolarmente significativo in tal senso è l'atto normativo eurounitario che (forse più di ogni altro) è l'alfiere della resilienza, sin dal suo titolo: si tratta del Regolamento UE 2021/241, che ha istituito a livello unionale il «Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza» (RRF nell'acronimo inglese), dal quale si sono poi generati a cascata tutti i «Piani per la Ripresa e la Resilienza» degli Stati membri, incluso il PNRR italiano.

Il Regolamento 2021/241 (d'ora in poi, solo "RRF") contempla una declinazione anche soggettiva della resilienza, laddove intende quest'ultima come «resilienza dell'Unione e dei suoi Stati membri»<sup>75</sup> e (accanto alla resilienza «economica» e «sociale»<sup>76</sup>) menziona esplicitamente e ripetutamente la resilienza «istituzionale»<sup>77</sup>, che (implicitamente) evoca e (logicamente) contiene in sé la resilienza amministrativa.

Va particolarmente evidenziato un dato: il RRF si è cimentato in un tentativo di definizione giuridica della resilienza, con portata generale, all'art. 2, intitolato appunto «Definizioni», ed ivi in particolare al n. 5<sup>78</sup>, nei termini

---

<sup>75</sup> RRF, Considerando n. 10; v. altresì, circa la «resilienza degli Stati membri» o «dello Stato membro», i Considerando nn. 6 e 17, l'art. 4, par. 1, e l'art. 18, par. 4, lett. c).

<sup>76</sup> Il RRF, infatti, oltre alla resilienza (soggettiva) delle strutture istituzionali (incluse le pp.aa.) dell'UE e degli Stati membri, si riferisce spesso anche alla resilienza (oggettiva) dei loro sistemi socio-ecologici, in particolare a quella dei sistemi economici e sociali: così ad es. nel Considerando n. 6 («resilienza delle loro economie e strutture sociali»); nei Considerando nn. 9, 15, 17, 39 e 42 e negli artt. 3, lett. e), 18, par. 4, lett. c), 19, par. 3, lett. c) («resilienza economica, sociale e istituzionale»); nell'Allegato V, par. 2.3. (resilienza come «capacità delle strutture e delle istituzioni economiche e/o sociali dello Stato membro di adattarsi e di resistere agli shock»).

<sup>77</sup> RRF, Considerando nn. 10, 15, 17, 39 e 42; art. 3, lett. e); art. 18, par. 4, lett. c); 19, par. 3, lett. c).

<sup>78</sup> È interessante confrontare questa definizione di «resilienza», fornita dal RRF, con altre definizioni del concetto emerse nel panorama internazionale, per apprezzarne le analogie ma anche le differenze. Ad es., si veda la definizione fornita dallo United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR, precedentemente UNISDR) nella sua «Terminology», reperibile al link <https://www.undrr.org/terminology/resilience>, consultato in data 15 aprile 2023: «Resilience: the ability of a system, community or society exposed to hazards to resist, absorb, accommodate, adapt to, transform and recover from the effects of a hazard in a timely and efficient manner, including

seguenti (corsivi in enfasi):

«“resilienza”: la capacità di affrontare gli shock economici, sociali e ambientali e/o i persistenti cambiamenti strutturali in modo equo, sostenibile e inclusivo»<sup>79</sup>.

---

through the preservation and restoration of its essential basic structures and functions through risk management». E cfr., altresì, il Report del 2012 della National Academy of Sciences degli USA, intitolato «Disaster Resilience: A National Imperative», reperibile al link <https://nap.nationalacademies.org/catalog/13457/disaster-resilience-a-national-imperative>, consultato in data 15 aprile 2023, p. 1: «resilience is the ability to prepare and plan for, absorb, recover from and more successfully adapt to adverse events». Come nota S. ZORZETTO, *Resilienza*, cit., p. 200, la definizione giuridica fornita dal RRF «non è quindi identica a quelle presenti nei documenti delle principali organizzazioni e istituzioni a livello globale»; in senso analogo, cfr. anche B. BOSCHETTI, *Diritto e resilienza*, cit., pp. 209-210.

<sup>79</sup> Ricordando la distinzione, proposta da questa indagine nella prospettiva del diritto delle amministrazioni pubbliche, tra resilienza soggettiva e oggettiva, ci si potrebbe chiedere se la definizione giuridica espressa di «resilienza» di cui all'art. 2, n. 5, del RRF sia riferibile alla prima, alla seconda, o a entrambe. Ad avviso di chi scrive (per le ragioni esposte nel testo e *supra*, nella precedente nota 76), la definizione fornita dal RRF, letta sistematicamente nel contesto dell'intero Regolamento UE, è riferibile sia alla resilienza soggettiva, sia alla resilienza oggettiva relativamente ai sistemi socio-ecologici (es. comunità territoriali, sistemi produttivi, sistemi sanitari, città, etc.). Si potrebbe immaginare di estenderla, più ampiamente, alla resilienza oggettiva *tout court*, dunque anche a quella degli ecosistemi, o delle infrastrutture, a condizione però di riconoscere (v. sul punto *infra*, nota 87) che la definizione giuridica di resilienza fornita dal RRF presenta due componenti: una relativa agli *elementi costitutivi* del concetto di resilienza (il suo *quid*: «la capacità di affrontare gli shock economici, sociali e ambientali e/o i persistenti cambiamenti strutturali»); l'altra relativa invece ai *limiti interni* della resilienza sul piano modale (il suo *quomodo*: «in modo equo, sostenibile e inclusivo»). La prima componente della definizione di resilienza (il *quid*) identifica una capacità che è propria anche di oggetti come gli ecosistemi o le infrastrutture; la seconda componente della definizione (il *quomodo*), invece, più difficilmente potrebbe riferirsi a questi oggetti, quanto meno se considerati rispetto alle loro componenti non umane, perché né gli ecosistemi né le infrastrutture, in sé e di per sé, pensano o agiscono «in modo equo, sostenibile e inclusivo»; la componente modale del *quomodo* si riferisce, in questi casi, agli atti dei soggetti (incluse le pp.aa.) che sono deputati dall'ordinamento a presidiare la resilienza di quegli oggetti (ecosistemi, infrastrutture), per far sì che la tutela della resilienza oggettiva non venga a determinare violazioni dei principi giuridici di equità, inclusività, sostenibilità. Da questo di vista si concorda solo parzialmente con l'opinione espressa da S. ZORZETTO, *Resilienza*, cit., p. 200; essa è condivisibile, infatti, laddove ritiene la definizione di resilienza del RRF «trasversale rispetto ai vari ambiti (ecologia, economia, medicina, etc.). Non è né antropocentrica, né eco-centrica. Lascia indeterminato il “titolare” della “ability”/“capacità”, essendo predicabile rispetto a qualsiasi entità senziente e non»; non altrettanto condivisibile è la successiva affermazione, secondo cui la definizione del RRF «prescinde da elementi volitivi, d'intenzionalità o razionalità. Non appare figlia di un ideale di persona o agente. Non istituisce alcun esplicito collegamento tra capacità e azione»; sembra a chi scrive, invece, che l'inciso «in modo equo, sostenibile e inclusivo» rimandi necessariamente ad elementi volitivi, di intenzionalità o razionalità, i quali possono essere propri solo di soggetti giuridici e non di oggetti (se considerati nelle loro componenti non umane) quali, ad esempio, ecosistemi o infrastrutture (d'altro canto la stessa autrice, a p. 201, evidenzia poi che «l'inciso finale relativo al *quomodo* colora in senso valoriale la complessiva nozione»).

Altrove, il RRF aggiunge che la resilienza, in senso giuridico: richiede di «rafforzare la *capacità di risposta alle crisi* e la *preparazione alle crisi*»<sup>80</sup>, di «aumentare [...] la preparazione alle crisi e la capacità di risposta alle crisi, in particolare *migliorando la continuità delle attività e del servizio pubblico*, l'accessibilità e la capacità dei sistemi sanitari e di assistenza, *l'efficacia della pubblica amministrazione* e dei sistemi nazionali»<sup>81</sup>; si rapporta alla «*capacità di aggiustamento*»<sup>82</sup>; implica la «*capacità delle strutture e delle istituzioni [...] di adattarsi e di resistere agli shock*»<sup>83</sup>; consente non solo di «*reagire con maggiore efficacia e in modo equo e inclusivo agli shock*» ma anche di «*registrare una più rapida ripresa*»<sup>84</sup>; oltre a far fronte ai cambiamenti, essa stessa, dinamicamente, «*è in grado di determinare un cambiamento strutturale nell'amministrazione o in istituzioni pertinenti*»<sup>85</sup> (corsivi ancora in enfasi).

Già da questi sommari riferimenti inizia ad emergere una fisionomia a grandi linee – con alcune aree sfocate, ma nel suo complesso leggibile – della resilienza giuridica, in senso soggettivo, per come delineata dal RRF.

(i) La resilienza, nel suo lato “esterno”, si relaziona a una serie di *eventi perturbativi critici*, di portata tale da determinare *destabilizzazioni di sistema*, ingenerando cioè per le pp.aa. non mere difficoltà di funzionamento, ma gravi o esiziali *rischi di blocco o collasso*, funzionale o organizzativo, temporaneo o prolungato, totale o parziale in determinati settori di attività, plessi amministrativi o ambiti geografici; tali eventi perturbativi critici possono essere «economici, sociali e ambientali» e presentarsi con una o più delle seguenti caratteristiche («e/o»): essere improvvisi, estremamente violenti e acuti, travolgenti e destabilizzanti, ma allo stesso tempo tendenzialmente transitori («shock»); o, sebbene meno acuti o meno repentini nel breve periodo, essere profondi, radicali, forieri di trasformazioni inesorabili e tendenzialmente irreversibili nel medio e lungo periodo («persistenti cambiamenti strutturali»).

(ii) La resilienza, nel suo lato “interno”, si compone di plurime «capacità di affrontare» gli shock o i persistenti cambiamenti strutturali. Tra queste, rilevano quanto meno le seguenti capacità: *anticipazione/preparazione* (pro-

---

<sup>80</sup> RRF, Considerando nn. 10 e 15; art. 3, lett. e); art. 4, par. 1.

<sup>81</sup> RRF, Considerando n. 15.

<sup>82</sup> RRF, Considerando n. 36; art. 4, par. 1; art. 26, par. 1, lett. a).

<sup>83</sup> RRF, Allegato V, par. 2.3.

<sup>84</sup> RRF, Considerando n. 6.

<sup>85</sup> RRF, Allegato V, par. 2.7.

agire, traendo esperienza e tendenze dal passato per il futuro); *risposta/ripresa* (re-agire, attingendo riserve e robustezza dal passato per il presente); *adattamento/evoluzione* (retro-agire, acquisendo stimoli e nuovi equilibri dal presente per il futuro)<sup>86</sup>.

(iii) L'esercizio delle plurime capacità di cui si compone la resilienza è subordinato a (nel senso che deve modalmente coniugarsi con) alcuni principi giuridici che devono doverosamente e costantemente orientarla (e che, ove ignorati o trasgrediti, qualificherebbero in chiave patologica di illegalità o illegittimità, sul piano procedurale e organizzativo, gli atti o i comportamenti estrinsecativi della resilienza), vale a dire *equità, inclusività e sostenibilità*<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> Per una tripartizione parzialmente differente, v. D. WERNLI ET AL., *Understanding and Governing Global Systemic Crises in the 21st Century: A Complexity Perspective*, in *Global Policy*, 14(2), 2023, pp. 207-228, spec. pp. 215-216: gli autori, a fronte di «systemic crises», distinguono tra «preventing capacities», «reactive capacities» e «recovery capacities» delle istituzioni pubbliche.

<sup>87</sup> Il riferimento del RRF al «modo equo, sostenibile e inclusivo» in cui devono operare gli atti estrinsecativi della resilienza salda quest'ultima, sul piano dell'ordinamento italiano, ai principi costituzionali di solidarietà, eguaglianza sostanziale, sostenibilità, imparzialità e coesione di cui agli artt. 2, 3, 9, 97 e 119 Cost. Il legislatore europeo ha inteso così ribadire che la *resilienza giuridicamente qualificata* è solo quella che si pone *modalmente* («in modo») non in distonia, ma in sintonia con questi principi fondamentali. Tuttavia, a giudizio di chi scrive, ciò non equivale a ritenere che la resilienza sia una sorta di «concetto-ombrello» o di «contenitore» aggregativo di tali (distinti) principi giuridici: questi ultimi appaiono infatti *limiti interni* della resilienza, più che suoi *elementi costitutivi*; la resilienza, cioè, sul piano concettuale non si fonde né si confonde con tali principi, ma piuttosto deve coniugarsi con essi e rispettarli, in modo da scongiurare quegli «abusi» della resilienza paventati da una parte della dottrina, la quale teme che la resilienza possa degenerare in derive tecnocratiche, con compressione dei diritti sociali, o in un avallo dello status quo a danno delle fasce sociali marginali, vulnerabili e svantaggiate (in tal senso, v. ad es., le critiche di Pettinari e Nadasdy riportare *supra*, nella precedente nota 3). Se ben si intende, in senso contrario a quanto qui sostenuto è l'opinione di S. ZORZETTO, *Resilienza*, cit., secondo la quale, invece, «la resilienza appare un costrutto teorico posto quale chiave di volta, che si presta a essere usato come chiusura *pseudo-argomentativa*. Un complesso *meta-valore che racchiude in sé un grappolo di valori* a cominciare da equità, sostenibilità, inclusione. Al di là della metafora e delle suggestioni metafisiche e dei loro possibili sviluppi in seno alla argomentazione giuridica (e giudiziaria), la resilienza giuridica appare *una formula nuova per la più giuridica delle virtù, ossia la giustizia*» (pp. 205-206, corsivi qui aggiunti in enfasi); nella lettura dell'autrice (pp. 200-201), la definizione di cui all'art. 2, n. 5, del RRF «consiste di due componenti principali: la prima parte che indica il *quid* («la capacità di...»); l'inciso finale che indica il *quomodo* («in modo...»). La prima parte della nozione è pressoché ordinaria e indifferente sotto il profilo valoriale. Attorno al predicato «*affrontare*»/«*face*», vocabolo generico e pressoché neutro, ruota tutta su coordinate generali di «tempo» e «moto» [...] Per un verso, lo «*shock*» come qualcosa d'improvviso, istantaneo, imprevedibile, dirompente; per l'altro verso, i «*persistenti cambiamenti strutturali*» come qualcosa di perdurante, latente, pervasivo, etc. Il registro linguistico cambia totalmente nella seconda parte che è eminentemente giuridica e consiste di tre «valori caldi»: *equità, sostenibilità, inclusione*. Naturalmente l'inciso finale relativo al *quomodo* colora in senso valoriale la complessiva nozione. La resilienza giuridica è quindi un concetto normativo e valutativo, che assume e – anzi – somma

---

in sé tutte le caratteristiche indeterminate, vaghe e ambigue dei tre concetti giuridici di “equità”, “sostenibilità”, “inclusione”. Ciascuno di questi concetti ha proprie peculiarità semiotiche sulle quali non è qui possibile intrattenersi. Anche se non è precisato, si noti che la loro menzione assieme in sequenza fa sì a livello pragmatico che si debbano intendere come una serie cumulativa (ossia una congiunzione di *et* dal punto di vista logico). In altre parole: le condizioni poste dalle tre modalità devono essere soddisfatte congiuntamente. Il che presuppone tra l'altro che equità, sostenibilità e inclusione vadano – per così dire – *nella stessa direzione* cioè non si diano situazioni di “contrasto” (i.e. eque, ma non sostenibili e/o non inclusive; sostenibili, ma inique e/o non inclusive; inclusive, ma inique e/o non sostenibili etc.). La resilienza implica così per definizione anche equità, sostenibilità e inclusione. Secondo la definizione o ciascuna di queste tre “proprietà” che fungono da limiti o “precondizioni” sussiste, oppure non vi è resilienza. Non vi può essere per definizione resilienza iniqua, non sostenibile e non inclusiva: il che denota una divergenza dall'uso comune del termine. Si noti quindi che tramite una definizione “nuova” vengono veicolati come “tratti determinanti” concetti giuridici come l'*equità* con una storia plurimillennaria (sostanzialmente intrinseca al concetto stesso di *diritto*) o comunque come quelli di sostenibilità e inclusione oramai entrati da tempo nella tradizione e cultura giuridica e morale. La inclusione attiene alla intersoggettività ed è figlia dello schema meta-fisico ‘*io* e l'*altro*’: è quindi una gemmazione della *eguaglianza* e anzi della *universalizzabilità*. La sostenibilità è collegata alla *responsabilità* (di ciascun individuo verso gli altri). Ciascuno di questi tre concetti – equità, sostenibilità, inclusione – al di là delle diverse origini e genealogie – converge dunque verso un ideale di giustizia in cui si saldano *particolare* e *universale*, *io* e *gli altri*. A giudizio di chi scrive, sono esatti i rilievi dell'autrice rispetto al fatto che la definizione giuridica di resilienza fornita dal RRF ne distingue il *quid* («la capacità di affrontare gli shock economici, sociali e ambientali e/o i persistenti cambiamenti strutturali») dal *quomodo* («in modo equo, sostenibile e inclusivo»); alla domanda su *che cosa* sia la resilienza risponde la prima parte della definizione, qualificandola come *capacità*, mentre alla domanda su *come* debbano operare gli atti che estrinsecano e concretizzano la resilienza risponde la seconda parte, fissandone modalmente i *limiti interni*. La stessa autrice parla di «limiti», ma ritiene che essi siano allo stesso tempo «proprietà», «tratti caratterizzanti», «precondizioni», che la resilienza «implica», «assume», «somma», «racchiude». In questa sede si ritiene invece preferibile tenere distinti i due profili, quello degli elementi costitutivi del concetto da quello dei suoi limiti interni, pur entrambi ricompresi nella definizione giuridica di «resilienza» che dà il RRF. V. sul punto anche le riflessioni di B. BOSCHETTI, *Diritto e resilienza*, cit., spec. p. 212, che correla l'inciso «in modo equo, sostenibile e inclusivo» al quadro complessivo del *Green Deal* europeo, secondo cui la transizione «deve essere giusta e inclusiva e non deve lasciare indietro nessuno», così come richiamato dal Considerando 2 della legge europea sul clima (reg. UE 2021/1119), ed agli strumenti attuativi di tale impostazione, quali ad esempio il Fondo per una transizione giusta (reg. UE 2021/1056) e il Fondo sociale per il clima (reg. UE 2023/955). Sui principi di equità, sostenibilità e inclusione, nella letteratura di diritto amministrativo, limitandosi ad alcuni riferimenti dottrinali più recenti (nell'ultimo decennio), e rinviando ad essi anche per i riferimenti bibliografici ai contributi precedenti in argomento, si vedano: v. AA.VV., *Transizione ecologica, innovazione digitale e inclusione sociale: la realizzazione del Next Generation EU* (Atti del 66° Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna-Villa Monastero, 16-17-18 settembre 2021), Giuffrè, 2023; M. DELSIGNORE, *Lo sviluppo sostenibile e la sua evoluzione: da principio privo di cogenza giuridica a modello da realizzare anche per il tramite del diritto*, in *Lexambiente*, n. 1/2023, pp. 1-17; M. INTERLANDI, *Protezione sociale ed equilibrio intergenerazionale*, in *Diritto e società*, n. 1/2022, pp. 73-111; F. FRACCHIA - S. VERNILE, *Lo sviluppo sostenibile oltre il diritto ambientale*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2022, pp. 15-45; L. DI GIOVANNI, *Una rilettura dell'azione procedimentale amministrativa nell'ottica della sostenibilità: il contemperamento tra esigenze di equità e di efficienza del potere pubblico*, in *Federalismi.it*, n. 14/2022, pp. 31-65; M.T.P. CAPUTI



In coerenza con tale impostazione di fondo, più di recente si segnala la Direttiva UE 2022/2557 del 14 dicembre 2022<sup>88</sup>, espressamente intitolata alla «resilienza dei soggetti critici».

Tra i «soggetti critici» la Direttiva ricomprende anche<sup>89</sup> le amministrazioni pubbliche<sup>90</sup> (il cui elenco è rimesso nel dettaglio a una puntuale

---

JAMBRENGHI, *Stato sociale, "welfare" e nuove fragilità*, in *Diritto amministrativo*, n. 4/2021, pp. 839-884; A. LAZZARO, *Pubblica amministrazione e processi di sviluppo sostenibile: la nuova sfida dell'economia circolare*, in *Nuove Autonomie*, n. 2/2020, pp. 405-432; V. MOLASCHI, *Programmazione e organizzazione dell'equità in sanità. L'organizzazione come "veicolo" di eguaglianza*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 2/2019, pp. 35-49; V. CAPUZZA, *L'equità per il diritto amministrativo*, ESI, 2018; C. CELONE, *Il valore dell'equità nell'amministrazione pubblica*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 2/2017, pp. 651-670; E. FREDIANI, *Il paradigma trasversale dello sviluppo sostenibile*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1/2015, pp. 49-80; L.R. PERFETTI, *I diritti sociali. Sui diritti fondamentali come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l'autorità*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2013, pp. 61-130; ID., *Per una teoria delle clausole generali in relazione all'esercizio dei pubblici poteri. Il problema dell'equità*, in *Giur. it.*, fasc. 5/2012, pp. 1213-1223.

<sup>88</sup> Ai sensi dell'art. 28 della Direttiva, quest'ultima è entrata in vigore il ventesimo giorno dalla sua pubblicazione nella GUUE, avvenuta il 27 dicembre 2022, dunque il 16 gennaio 2023. L'art. 26 della Direttiva stabilisce come termine massimo per il recepimento il 17 ottobre 2024 («entro il 17 ottobre 2024, gli Stati membri adottano e pubblicano le misure necessarie per conformarsi alla presente direttiva. Essi ne informano immediatamente la Commissione. Gli Stati membri applicano tali misure a decorrere dal 18 ottobre 2024»).

<sup>89</sup> L'art. 2 della Direttiva 2022/2557, intitolato «Definizioni», al n. 1) definisce il concetto di «soggetto critico» come «un soggetto pubblico o privato che è stato individuato da uno Stato membro ai sensi dell'articolo 6 come appartenente a una delle categorie di cui alla terza colonna della tabella di cui all'allegato». Si noti che tra i soggetti critici privati sono «compresi quelli che si qualificano come piccole e medie imprese», ai sensi del Considerando n. 25.

<sup>90</sup> Tra i soggetti critici (pubblici) di cui all'art. 2, n. 1), della Direttiva rientrano le amministrazioni pubbliche (eccettuate quelle eccezionalmente escluse: v. *infra*, nota 93), tanto che lo stesso art. 2, al n. 10), definisce espressamente il concetto di «ente della pubblica amministrazione», ai fini della Direttiva, come «un soggetto riconosciuto come tale in uno Stato membro conformemente al diritto nazionale, esclusi il settore della giustizia, i parlamenti e le banche centrali, che soddisfa i criteri seguenti: a) è istituito allo scopo di soddisfare esigenze di interesse generale e non ha carattere industriale o commerciale; b) è dotato di personalità giuridica o è autorizzato per legge ad agire per conto di un altro soggetto dotato di personalità giuridica; c) è finanziato in modo maggioritario da autorità statali o da altri organismi di diritto pubblico a livello centrale; la sua gestione è soggetta alla vigilanza di tali autorità o organismi, oppure è dotato di un organo di amministrazione, di direzione o di vigilanza in cui più della metà dei membri è designata da autorità statali o da altri organismi di diritto pubblico a livello centrale; d) ha il potere di adottare, nei confronti di persone fisiche o giuridiche, decisioni amministrative o normative che incidono sui loro diritti relativi alla circolazione transfrontaliera delle persone, delle merci, dei servizi o dei capitali». Come è evidente, si tratta di una nozione «ampia» di ente pubblico in senso funzionale, che ricomprende, accanto agli enti pubblici in senso stretto, anche soggetti di natura privatistica ma svolgenti attività amministrative in senso oggettivo, ad es. organismi di diritto pubblico. L'Allegato alla Direttiva, intitolato «Settori, sottosectori e categorie di soggetti», tra i «Settori» contempla espressamente (n. 9) l'intero comparto degli «Enti della pubblica amministrazione», individuando all'interno di esso,

individuazione ad opera degli Stati membri<sup>91</sup>) che forniscano «servizi essenziali», rispetto ai quali «un incidente avrebbe effetti negativi rilevanti»<sup>92</sup>, escludendo

---

come «categorie di soggetti», in particolare «gli Enti della pubblica amministrazione delle amministrazioni centrali come definiti da Stati membri conformemente al diritto nazionale».

<sup>91</sup> L'art. 6 della Direttiva, intitolato «Individuazione dei soggetti critici», stabilisce (corsivi aggiunti in enfasi): «1. Entro il 17 luglio 2026 ogni Stato membro individua i soggetti critici per i settori e i sottosectori di cui all'Allegato. 2. Quando uno Stato membro individua i soggetti critici ai sensi del paragrafo 1, tiene conto dei risultati della propria valutazione del rischio dello Stato membro e della propria strategia e applica tutti i criteri seguenti: a) il soggetto fornisce uno o più servizi essenziali; b) il soggetto opera, e la sua infrastruttura critica è situata, sul territorio di tale Stato membro; e c) un incidente avrebbe effetti negativi rilevanti, determinati in conformità dell'articolo 7, paragrafo 1, sulla fornitura da parte del soggetto di uno o più servizi essenziali, o sulla fornitura di altri servizi essenziali nei settori di cui all'allegato che dipendono da tale o tali servizi essenziali. 3. Ogni Stato membro redige un elenco dei soggetti critici individuati a norma del paragrafo 2 e provvede affinché a tali soggetti critici sia notificato che sono stati individuati come tali entro un mese dall'individuazione stessa. Gli Stati membri informano tali soggetti critici degli obblighi [...] e della data a decorrere dalla quale si applicano loro tali obblighi [...] 5. Quando necessario e, in ogni caso, almeno ogni quattro anni, gli Stati membri riesaminano e, se del caso, aggiornano l'elenco dei soggetti critici individuati di cui al paragrafo 3 [...] 6. La Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, elabora raccomandazioni e linee guida non vincolanti volti ad aiutare gli Stati membri a individuare i soggetti critici». L'Allegato alla Direttiva, oltre a quello già citato degli «Enti della pubblica amministrazione» (n. 9), contempla i seguenti «Settori»: «Energia» (n. 1); «Trasporti» (n. 2); «Settore bancario» (n. 3); «Infrastrutture dei mercati finanziari» (n. 4); «Salute» (n. 5); «Acqua potabile» (n. 6); «Acque reflue» (n. 7); «Infrastrutture digitali» (n. 8); «Spazio» (n. 9); «Produzione, trasformazione e distribuzione di alimenti» (n. 11). Tra le «categorie di soggetti» afferenti a questi settori, sono individuati soggetti pubblici e privati a vario titolo «produttori», «gestori», «operatori», «fornitori», «distributori», «prestatori», «vettori», «titolari», «autorità», «compagnie», «imprese», «organismi», «organi di gestione», «che fabbricano», «che svolgono attività di ricerca e sviluppo», etc., in relazione ad attività, funzioni, servizi, reti, infrastrutture o beni nei singoli settori considerati.

<sup>92</sup> Art. 6, par. 2, lett. c) della Direttiva. Il successivo art. 7 definisce il concetto di «Effetti negativi rilevanti», stabilendo quanto segue (corsivi aggiunti in enfasi): «1. Nella determinazione della rilevanza degli effetti negativi di cui all'articolo 6, paragrafo 2, lettera c), gli Stati membri tengono conto dei criteri seguenti: a) il numero di utenti che dipendono dal servizio essenziale fornito dal soggetto interessato; b) la misura in cui altri settori e sottosectori di cui all'allegato dipendono dal servizio essenziale in questione; c) l'impatto che gli incidenti potrebbero avere, in termini di entità e di durata, sulle attività economiche e sociali, sull'ambiente, sulla pubblica sicurezza, sull'incolumità pubblica o sulla salute della popolazione; d) la quota di mercato del soggetto nel mercato del servizio essenziale o dei servizi essenziali interessati; e) l'area geografica che potrebbe essere interessata da un incidente, compresi eventuali impatti transfrontalieri, tenendo conto della vulnerabilità associata al grado di isolamento di alcuni tipi di aree geografiche, come quelle insulari, remote o montane; f) l'importanza del soggetto nel mantenimento di un livello sufficiente del servizio essenziale, tenendo conto della disponibilità di strumenti alternativi per la fornitura di tale servizio essenziale. 2. A seguito dell'individuazione dei soggetti critici di cui all'articolo 6, paragrafo 1, ciascuno Stato membro comunica senza indebito ritardo alla Commissione le informazioni seguenti: a) un elenco dei servizi essenziali in tale Stato membro qualora vi siano servizi essenziali aggiuntivi rispetto all'elenco dei servizi essenziali di cui all'articolo 5, paragrafo 1; b) il numero di soggetti critici individuati per ciascun settore e sottosettore di cui all'allegato e

con eccezioni espresse e tassative solo alcune specifiche categorie di pp.aa.<sup>93</sup>; la Direttiva intende per «servizio essenziale» ogni «servizio fondamentale per il mantenimento di funzioni vitali della società, di attività economiche, della salute

---

per ciascun servizio essenziale; c) le soglie applicate per specificare uno o più criteri di cui al paragrafo 1. [...] Gli Stati membri comunicano successivamente le informazioni di cui al primo comma quando necessario, e almeno ogni quattro anni. 3. La Commissione, previa consultazione del gruppo per la resilienza dei soggetti critici di cui all'articolo 19, adotta linee guida non vincolanti per agevolare l'applicazione dei criteri di cui al paragrafo 1 del presente articolo, tenendo conto delle informazioni di cui al paragrafo 2 del presente articolo».

<sup>93</sup> V. il Considerando n. 11 della Direttiva: «La presente direttiva non incide sulle competenze degli Stati membri e delle loro autorità in termini di autonomia amministrativa né sulla loro responsabilità di salvaguardare la sicurezza nazionale e la difesa o il loro potere di salvaguardare altre funzioni essenziali dello Stato, in particolare per quanto riguarda la pubblica sicurezza, l'integrità territoriale e il mantenimento dell'ordine pubblico. *L'esclusione degli enti della pubblica amministrazione dall'ambito di applicazione della presente direttiva dovrebbe applicarsi a enti le cui attività sono svolte principalmente nei settori della sicurezza nazionale, della pubblica sicurezza, della difesa o dell'attività di contrasto, compresi l'indagine, l'accertamento e il perseguimento di reati. Tuttavia gli enti della pubblica amministrazione le cui attività sono connesse solo marginalmente a tali settori dovrebbero continuare a rientrare nell'ambito di applicazione della presente direttiva. Ai fini della presente direttiva, i soggetti con competenze normative non sono considerati quali operanti nel settore dell'attività di contrasto e non sono pertanto esclusi per tali motivi dall'ambito di applicazione della presente direttiva. Gli enti della pubblica amministrazione istituiti congiuntamente con un paese terzo in virtù di un accordo internazionale sono esclusi dall'ambito di applicazione della presente direttiva. La presente direttiva non si applica alle missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri nei paesi terzi. Taluni soggetti critici operano nei settori della sicurezza nazionale, della pubblica sicurezza, della difesa o dell'attività di contrasto, compresi l'indagine, l'accertamento e il perseguimento di reati, o forniscono servizi esclusivamente agli enti della pubblica amministrazione che operano principalmente in tali settori. Tenuto conto della responsabilità degli Stati membri di salvaguardare la sicurezza nazionale e la difesa, gli Stati membri dovrebbero poter decidere che gli obblighi stabiliti dalla presente direttiva ai soggetti critici non si applichino in tutto o in parte a tali soggetti critici se i servizi che forniscono o le attività che svolgono sono legati principalmente ai settori della sicurezza nazionale, della pubblica sicurezza, della difesa o dell'attività di contrasto, compresi l'indagine, l'accertamento e il perseguimento di reati. I soggetti critici le cui attività sono connesse solo marginalmente a tali settori dovrebbero continuare a rientrare nell'ambito di applicazione della presente direttiva.* Nessuno Stato membro dovrebbe essere tenuto a fornire informazioni la cui divulgazione sia contraria agli interessi essenziali della propria sicurezza nazionale. Sono pertinenti le norme dell'Unione o nazionali per la protezione delle informazioni classificate e gli accordi di riservatezza» (corsivi aggiunti in enfasi). L'art. 1 della Direttiva, intitolato «Oggetto e ambito di applicazione», ai parr. 6 e 7, coerentemente stabilisce le seguenti, tassative eccezioni all'applicazione della Direttiva per limitate tipologie di pubbliche amministrazioni: «6. La presente direttiva non si applica agli enti della pubblica amministrazione operanti nei settori della sicurezza nazionale, della pubblica sicurezza, della difesa o dell'attività di contrasto, compresi l'indagine, l'accertamento e il perseguimento di reati. 7. Gli Stati membri possono decidere che l'articolo 11 e i capi III, IV e VI, in tutto o in parte, non si applichino a specifici soggetti critici operanti nei settori della sicurezza nazionale, della pubblica sicurezza, della difesa o dell'attività di contrasto, compresi l'indagine, l'accertamento e il perseguimento di reati, o che forniscono servizi esclusivamente agli enti della pubblica amministrazione di cui al paragrafo 6 del presente articolo».

e della sicurezza pubbliche o dell'ambiente»<sup>94</sup>, e per «incidente» ogni «evento che può perturbare in modo significativo, o che perturba, la fornitura di un servizio essenziale, inclusi i casi in cui si ripercuote negativamente sui sistemi nazionali che salvaguardano lo Stato di diritto»<sup>95</sup>.

Rispetto a questi «soggetti critici», da considerarsi come i «soggetti maggiormente rilevanti per lo svolgimento di funzioni vitali della società o di attività economiche»<sup>96</sup>, la Direttiva UE 2022/2557 fornisce una definizione espressa di «resilienza» soggettiva, qualificandola come «la *capacità di un soggetto* critico di *prevenire, attenuare, assorbire* un incidente, di *proteggersi* da esso, di *rispondervi*, di *resistervi*, di *adattarsi* e di *ripristinare le proprie capacità operative*»<sup>97</sup>.

---

<sup>94</sup> Art. 2, n. 5), della Direttiva.

<sup>95</sup> Art. 2, n. 3).

<sup>96</sup> Considerando n. 15 della Direttiva. I «soggetti critici», secondo il Considerando n. 1, «in quanto fornitori di servizi essenziali [...] svolgono un ruolo indispensabile per il mantenimento di funzioni vitali della società o di attività economiche», e da ciò deriva la necessità di «rafforzare la resilienza dei soggetti critici nel mercato interno, stabilendo norme minime armonizzate», nonché di «assistere tali soggetti mediante misure di sostegno e vigilanza coerenti e dedicate». La Direttiva, quindi, come emerge dal Considerando n. 43, ha l'obiettivo di «garantire che i servizi essenziali per il mantenimento di funzioni vitali della società o di attività economiche siano forniti senza impedimenti nel mercato interno ed aumentare la resilienza dei soggetti critici che forniscono tali servizi»; in base all'art. 1, par. 1, coerentemente, la Direttiva «a) stabilisce *obblighi in capo agli Stati membri* in merito all'adozione di *misure specifiche* volte a *garantire che i servizi essenziali per il mantenimento di funzioni vitali della società o di attività economiche* nell'ambito di applicazione dell'articolo 114 TFUE *siano forniti senza impedimenti* nel mercato interno, e in particolare *obblighi di individuare i soggetti critici e di sostenerli* nell'adempimento degli obblighi loro imposti; b) stabilisce *per i soggetti critici obblighi volti a rafforzare la loro resilienza* e la loro capacità di fornire servizi di cui alla lettera a) nel mercato interno; c) stabilisce norme: i) riguardanti la *vigilanza sui soggetti critici*; ii) riguardanti l'*esecuzione*; iii) per l'*individuazione dei soggetti critici di particolare rilevanza a livello europeo* e sulle missioni di consulenza per valutare le misure predisposte da tali soggetti per adempiere ai propri obblighi ai sensi del capo III; d) stabilisce *procedure comuni di cooperazione e comunicazione* sull'applicazione della presente direttiva; e) stabilisce *misure intese a raggiungere un livello di resilienza elevato dei soggetti critici* al fine di garantire la fornitura di servizi essenziali nell'Unione e migliorare il funzionamento del mercato interno» (corsivi aggiunti in enfasi). Nel Capo IV (artt. 17-18) la Direttiva detta apposite misure per i «soggetti critici di particolare rilevanza europea» (quelli che, oltre ad essere stati individuati come soggetti critici, forniscono servizi essenziali identici o analoghi o in 6 o più Stati UE).

<sup>97</sup> Art. 2, n. 2, della Direttiva. Come si vede, in questa definizione di resilienza soggettiva («capacità di un soggetto di [...]») non compare testualmente l'inciso «in modo equo, sostenibile e inclusivo», che invece figura nella definizione di resilienza di cui di cui all'art. 2, n. 5, del RRF. Questo rilievo induce chi scrive a confermare, a proposito delle due componenti (*quid* e *quomodo*) della definizione di resilienza fornita dal RRF, le conclusioni raggiunte *supra*, nelle note 79 e 87, alle quali si rinvia. Come ivi si è detto, infatti, la componente «sostanziale» della definizione fornita dal RRF («capacità di affrontare gli shock economici, sociali e ambientali e/o i persistenti cambiamenti

Dunque, la resilienza soggettiva è indentificata nella «capacità di prevenire, proteggere, rispondere, resistere, mitigare, assorbire, adattarsi e ripristinare le proprie capacità operative a seguito di incidenti che possono perturbare la fornitura di servizi essenziali»<sup>98</sup>, e si riferisce «a tutti i rischi, naturali e di origine umana, accidentali e intenzionali»<sup>99</sup>, «compresi quelli di natura intersettoriale o transfrontaliera, che potrebbero ripercuotersi negativamente sulla fornitura di servizi essenziali, compresi gli incidenti, le catastrofi naturali, le emergenze di sanità pubblica come le pandemie e le minacce ibride o altre minacce antagoniste, inclusi i reati di terrorismo, le infiltrazioni criminali e il sabotaggio»<sup>100</sup>, ricomprendendo tutte le tipologie di «catastrofi», ad esempio gli «eventi meteorologici estremi», ma anche mutamenti più profondi, strutturali e persistenti, quali ad esempio i «cambiamenti a lungo termine delle condizioni climatiche medie» con la conseguente necessità di «adattamento ai cambiamenti climatici»<sup>101</sup>, a fronte di un contesto instabile e di un «panorama delle sfide dinamico»<sup>102</sup>.

La resilienza soggettiva è collegata dalla Direttiva a «perturbazioni»<sup>103</sup> le

---

strutturali») non va confusa con quella “modale” («in modo equo, sostenibile e inclusivo»); quest’ultima rappresenta solo un richiamo a principi generali (equità, sostenibilità, inclusività) i quali, in quanto proiezione di principi costituzionali (solidarietà, eguaglianza sostanziale, sostenibilità, imparzialità, coesione, ex artt. 2, 3, 9, 97, 119 Cost.), si applicherebbero in ogni caso *ex se*, per forza propria, quand’anche per avventura il RRF non li avesse menzionati espressamente. Il RRF, con l’inciso «in modo equo, sostenibile e inclusivo», ha semplicemente inteso rimarcare, ribadire e sottolineare ciò che comunque sarebbe stato desumibile, nel silenzio del RRF, dall’ordinamento generale, ossia che la resilienza giuridicamente qualificata non deve giammai porsi in distonia con i principi fondamentali summenzionati, bensì armonizzarsi e coniugarsi con essi. Ne discende che le due definizioni giuridiche di «resilienza» di cui alla Direttiva UE 2022/2557 e al RRF sono da considerarsi sintoniche per la componente “sostanziale” (che è omogenea in entrambe), e non possono invece considerarsi distoniche per la componente “modale” (essendo quest’ultima comunque implicata doverosamente dal sistema ordinamentale, una sua mancanza testuale non può ritenersi decisiva in termini discriminanti).

<sup>98</sup> Considerando n. 2 della Direttiva. È importante notare che il concetto di “ripristino”, nella Direttiva, non viene riferito, staticamente, a un mero “ritorno indietro” allo “stato” originario precedente alla perturbazione, ma collegato invece al concetto di “adattamento” alla perturbazione e riferito al mantenimento senza soluzioni di continuità, da parte del soggetto, del nucleo delle proprie “funzioni” essenziali: si v. ad es. l’art. 13. par. 1, lett. d) («ripristinare le proprie capacità operative in caso di incidenti» nel senso di «continuità operativa», «ripristinare la fornitura del servizio essenziale»).

<sup>99</sup> Considerando n. 4.

<sup>100</sup> Considerando n. 15. V. altresì l’art. 5, par. 1, e l’art. 12, par. 2.

<sup>101</sup> Considerando n. 3.

<sup>102</sup> *Ibidem*.

<sup>103</sup> Considerando nn. 2, 3, 5, 18, 28, 33; artt. 2, 5, 12. L’art. 15 della Direttiva («Notifica degli

quali, anche ove caratterizzate da un rischio «di bassa probabilità», nell'ipotesi di loro verifica determinerebbero un «impatto elevato» innescando «gravi crisi», con «effetti a cascata più ampi, con potenziali ripercussioni negative di ampia portata e a lungo termine»<sup>104</sup>.

Per la resilienza dei soggetti critici, la Direttiva stabilisce una serie di puntuali e inderogabili «obblighi»<sup>105</sup>, aventi ad oggetto l'adozione: da parte degli Stati, di una «Strategia per la resilienza dei soggetti critici»<sup>106</sup> (che incorpora una «valutazione del rischio»<sup>107</sup>) e di misure di «sostegno degli Stati membri ai

---

incidenti»), al par. 1, stabilisce che «gli Stati membri provvedono affinché i soggetti critici notifichino senza indebito ritardo all'autorità competente *gli incidenti che perturbano o possono perturbare in modo significativo la fornitura di servizi essenziali [...] per determinare la rilevanza della perturbazione* si tiene conto in particolare dei *parametri* seguenti: a) *numero e percentuale di utenti interessati* dalla perturbazione; b) *durata* della perturbazione; c) *area geografica interessata* dalla perturbazione, *tenendo conto dell'eventuale isolamento geografico* di tale area» (corsivi aggiunti in enfasi).

<sup>104</sup> Considerando n. 5.

<sup>105</sup> Art. 1.

<sup>106</sup> Art. 6 della Direttiva, secondo cui una «Strategia per la resilienza dei soggetti critici» volta a «rafforzare la resilienza» di tali soggetti deve essere adottata «entro il 17 gennaio 2026» da «ogni Stato membro», facendola precedere da «una consultazione aperta, per quanto praticamente possibile, ai pertinenti portatori di interessi». Come si legge nel citato art. 6: «1. [...] sulla base di pertinenti strategie a livello nazionale e settoriale, piani o documenti analoghi esistenti, la strategia definisce gli obiettivi e le misure strategici per conseguire e mantenere un livello elevato di resilienza da parte dei soggetti critici e contempla *almeno* i settori di cui all'allegato. 2. Ciascuna strategia contiene *almeno* gli elementi seguenti: a) obiettivi strategici e priorità per *aumentare la resilienza complessiva dei soggetti critici tenendo conto delle dipendenze e interdipendenze transfrontaliere e intersettoriali*; b) un quadro di governance per la realizzazione di tali obiettivi strategici e priorità, che comprenda una descrizione dei ruoli e delle responsabilità delle diverse autorità, dei diversi soggetti critici e delle altre parti coinvolte nell'attuazione della strategia; c) una *descrizione delle misure necessarie per aumentare la resilienza complessiva dei soggetti critici, che comprenda una descrizione della valutazione del rischio di cui all'articolo 5*; d) una descrizione del processo di individuazione dei soggetti critici; e) una descrizione del processo volto a sostenere i soggetti critici in conformità del presente capo, comprese le *misure per rafforzare la cooperazione tra il settore pubblico, da un lato, e il settore privato e i soggetti pubblici e privati, dall'altro*; f) un elenco delle principali autorità e dei pertinenti portatori di interessi, diversi dai soggetti critici, coinvolti nell'attuazione della strategia; g) *un quadro strategico per il coordinamento tra le autorità competenti [...] ai fini della condivisione delle informazioni sui rischi di cibersicurezza, sulle minacce e sugli incidenti informatici nonché sui rischi, sulle minacce e sugli incidenti non informatici e ai fini dello svolgimento di compiti di vigilanza*; h) una descrizione delle misure già in vigore volte ad agevolare l'attuazione degli obblighi di cui al capo III della presente direttiva da parte delle piccole e medie imprese [...] che gli Stati membri in questione hanno individuato come soggetti critici. *A seguito di una consultazione aperta, per quanto praticamente possibile, ai pertinenti portatori di interessi, gli Stati membri aggiornano le loro strategie almeno ogni quattro anni*. 3. Gli Stati membri comunicano alla Commissione le loro strategie, e i relativi aggiornamenti sostanziali, entro tre mesi dalla loro adozione» (corsivi aggiunti in enfasi).

<sup>107</sup> Art. 5 della Direttiva.

soggetti critici» ai fini del «rafforzamento della loro resilienza»<sup>108</sup>; da parte dell'Unione, di misure di «sostegno della Commissione alle autorità competenti e ai soggetti critici»<sup>109</sup>; da parte dell'Unione e degli Stati membri congiuntamente, di istituzione di un «Gruppo per la resilienza dei soggetti critici»<sup>110</sup>; da parte dei soggetti critici stessi, di «misure di resilienza» imposte a

---

<sup>108</sup> Art. 10 della Direttiva, ove si stabilisce: «1. Gli Stati membri *sostengono i soggetti critici nel rafforzamento della loro resilienza*. Tale sostegno può comportare l'elaborazione di *materiali e metodologie di orientamento*, aiuto nell'*organizzazione di esercitazioni per testare la propria resilienza* nonché la prestazione di *consulenza* e di *corsi di formazione per il personale* dei soggetti critici. Fatte salve le norme applicabili in materia di aiuti di Stato, gli Stati membri possono fornire *risorse finanziarie* ai soggetti critici, ove ciò sia necessario e giustificato da obiettivi di interesse pubblico. 2. Ogni Stato membro provvede affinché la rispettiva autorità competente cooperi e scambi *informazioni e buone prassi* con i soggetti critici dei settori di cui all'allegato. 3. Gli Stati membri agevolano la condivisione volontaria di informazioni fra i soggetti critici in relazione alle materie disciplinate dalla presente direttiva, conformemente al diritto dell'Unione e al diritto nazionale, riguardo, in particolare, alle informazioni classificate e sensibili, alla concorrenza e alla protezione dei dati personali» (corsivi aggiunti in enfasi).

<sup>109</sup> Art. 20 della Direttiva, secondo cui: «1. La Commissione sostiene, se del caso, gli Stati membri e i soggetti critici nell'adempimento dei loro obblighi ai sensi della presente direttiva. Essa prepara una *raccomandazione, a livello dell'Unione, dei rischi transfrontalieri e intersettoriali per la fornitura dei servizi essenziali*, organizza le *missioni di consulenza* di cui all'articolo 13, paragrafo 4, e all'articolo 18 e agevola lo *scambio di informazioni* fra gli Stati membri ed esperti in tutta l'Unione. 2. La Commissione integra le attività degli Stati membri di cui all'articolo 10 *sviluppando migliori prassi, materiali e metodologie di orientamento*, così come *attività di formazione ed esercitazioni transfrontaliere per testare la resilienza* dei soggetti critici. 3. La Commissione informa gli Stati membri in merito alle *risorse finanziarie* a disposizione degli Stati membri a livello di Unione *per rafforzare la resilienza dei soggetti critici*».

<sup>110</sup> Art. 19 della Direttiva, che dispone quanto segue: «1. È istituito il gruppo per la resilienza dei soggetti critici. Il gruppo per la resilienza dei soggetti critici sostiene la Commissione e agevola la cooperazione tra gli Stati membri e lo scambio di informazioni su questioni attinenti alla presente direttiva. 2. Il gruppo per la resilienza dei soggetti critici è *composto da rappresentanti degli Stati membri e della Commissione* in possesso, se del caso, di un nulla osta di sicurezza. Qualora ciò sia rilevante per lo svolgimento dei suoi compiti, esso *può invitare i portatori di interessi a partecipare ai suoi lavori*. Su richiesta del Parlamento europeo, la Commissione può invitare esperti del Parlamento europeo a partecipare alle riunioni del gruppo per la resilienza dei soggetti critici. *Il rappresentante della Commissione presiede il gruppo* per la resilienza dei soggetti critici. 3. Il gruppo per la resilienza dei soggetti critici ha i compiti seguenti: a) *assistere la Commissione nel fornire aiuto agli Stati membri per il rafforzamento della loro capacità di contribuire a garantire la resilienza dei soggetti critici* ai sensi della presente direttiva; b) *analizzare le strategie al fine di individuare le migliori prassi in relazione alle stesse*; c) *facilitare lo scambio di migliori prassi* per quanto riguarda l'individuazione dei soggetti critici da parte degli Stati membri ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, anche in relazione alle dipendenze transfrontaliere e intersettoriali e per quanto riguarda i rischi e gli incidenti; d) se del caso, *contribuire*, per questioni relative alla presente direttiva, *ai documenti sulla resilienza a livello dell'Unione*; e) *contribuire alla preparazione delle linee guida* di cui all'articolo 7, paragrafo 3, e all'articolo 13, paragrafo 5, e, su richiesta, di ogni atto delegato o di esecuzione adottato ai sensi della presente direttiva; f) *analizzare le relazioni di sintesi* di cui all'articolo 9, paragrafo 3, al fine di promuovere la condivisione delle migliori prassi

questi ultimi da ciascuno Stato<sup>111</sup>; gli obblighi stabiliti dalla Direttiva sono

---

sulle azioni intraprese ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 3; g) condividere migliori prassi in relazione alla notifica di incidenti di cui all'articolo 15; h) discutere le relazioni di sintesi sulle missioni di consulenza e le *lezioni apprese* ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 10; i) scambiare informazioni e migliori prassi in materia di *innovazione, ricerca e sviluppo in relazione alla resilienza* dei soggetti critici ai sensi della presente direttiva; j) se del caso, scambiare *informazioni su questioni relative alla resilienza dei soggetti critici con le istituzioni, gli organismi, gli uffici e le agenzie pertinenti dell'Unione* [...] 7. Entro il 17 gennaio 2027, e successivamente quando necessario e almeno ogni quattro anni, la Commissione trasmette al gruppo per la resilienza dei soggetti critici una relazione di sintesi sulle informazioni fornite dagli Stati membri ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, e dell'articolo 5, paragrafo 4» (corsivi aggiunti in enfasi).

<sup>111</sup> Art. 13 della Direttiva: «1. *Gli Stati membri provvedono affinché i soggetti critici adottino misure tecniche, di sicurezza e organizzative adeguate e proporzionate per garantire la propria resilienza*, in base alle informazioni pertinenti fornite dagli Stati membri in merito alla valutazione del rischio dello Stato membro e *in base ai risultati della valutazione del rischio del soggetto critico*, incluse misure necessarie per: a) *evitare* il verificarsi di incidenti, prendendo debitamente in considerazione le *misure di riduzione del rischio* di catastrofi e di *adattamento* ai cambiamenti climatici; b) assicurare un'adeguata *protezione fisica* dei propri siti e delle infrastrutture critiche prendendo debitamente in considerazione, ad esempio, recinzioni, barriere, strumenti e routine di controllo del perimetro, impianti di rilevamento e controllo degli accessi; c) *contrastare e resistere alle conseguenze* degli incidenti e *mitigarle*, prendendo debitamente in considerazione *procedure e protocolli* di gestione dei *rischi* e delle *crisi e pratiche di allerta*; d) *ripristinare le proprie capacità operative* in caso di incidenti, prendendo debitamente in considerazione *misure di continuità operativa* e *l'individuazione di catene di approvvigionamento alternative* al fine di ripristinare la fornitura del servizio essenziale; e) assicurare un'adeguata gestione della sicurezza del *personale*, prendendo debitamente in considerazione misure quali la *definizione di categorie di personale che svolgono funzioni critiche*, l'introduzione di autorizzazioni di accesso ai siti e alle infrastrutture critiche così come alle informazioni sensibili, istituendo procedure per i controlli dei precedenti personali in conformità dell'articolo 14 e designando le categorie di persone tenute a sottoporsi a tali controlli dei precedenti personali, e definendo *adeguati requisiti di formazione e qualifiche*; f) *sensibilizzare il personale interessato in merito alle misure* di cui alle lettere da a) ad e), prendendo debitamente in considerazione *corsi di formazione, materiale informativo ed esercitazioni*. Ai fini del primo comma, lettera e), gli Stati membri provvedono affinché i soggetti critici tengano conto del personale dei fornitori esterni di servizi nel definire le categorie di personale che svolgono funzioni critiche. 2. *Gli Stati membri provvedono affinché i soggetti critici predispongano e applichino un piano di resilienza o un documento o documenti equivalenti, in cui siano descritte le misure* di cui al paragrafo 1. Qualora i soggetti critici abbiano redatto documenti o adottato misure conformemente agli obblighi previsti da altri atti giuridici pertinenti per le misure stabilite al paragrafo 1, essi possono utilizzare tali documenti e misure per soddisfare i requisiti stabiliti dal presente articolo. Nell'esercizio delle sue funzioni di vigilanza, l'autorità competente può dichiarare conformi, in tutto o in parte, agli obblighi di cui al presente articolo le misure esistenti di rafforzamento della resilienza di un soggetto critico che affrontano in modo adeguato e proporzionato le misure tecniche, di sicurezza e organizzative di cui al paragrafo 1. 3. Gli Stati membri provvedono affinché *ciascun soggetto critico designi un funzionario di collegamento o equivalente come punto di contatto con le autorità competenti*. 4. Su richiesta dello Stato membro che ha individuato il soggetto critico, e con l'accordo del soggetto critico interessato, *la Commissione organizza missioni di consulenza*, conformemente alle disposizioni di cui all'articolo 18, paragrafi 6, 8 e 9, *per consigliare il soggetto critico riguardo all'adempimento degli obblighi*



presidiati da un articolato sistema di «sanzioni»<sup>112</sup>.

A questi approdi in forma di *hard law* il diritto europeo è pervenuto gradualmente.

Ben prima del RRF del 2021 e della Direttiva sulla resilienza dei soggetti critici del 2022, infatti, numerosi sono stati i passaggi attraverso i quali soprattutto la Commissione europea e i suoi uffici – con strumenti di *soft law* o documenti di studio – hanno progressivamente tentato di chiarire, anche in prospettiva giuridica, il concetto di resilienza, mettendone in evidenza la dimensione soggettiva.

Di seguito si ripercorreranno alcuni di tali passaggi, nell'ultimo decennio, a titolo esemplificativo e non esaustivo.

Viene in rilievo, sul punto, la Comunicazione del 3 ottobre 2012 COM(2012) 586 final, intitolata «L'approccio dell'Unione alla resilienza: imparare dalle crisi della sicurezza alimentare»<sup>113</sup>, in cui, nel par. 2 intitolato «Il paradigma della resilienza», si legge la seguente definizione (corsivi aggiunti in enfasi):

«La resilienza è l'*abilità* di un individuo, una famiglia, una comunità, un paese o una regione di *sopportare stress e shock, adattarsi e riprendersi velocemente*. La resilienza comporta *due elementi*: da un lato *la forza intrinseca del soggetto* – individuo, famiglia, comunità o struttura più estesa – *di resistere meglio a stress e shock*, dall'altro *la sua capacità di ritornare rapidamente allo stato iniziale dopo una perturbazione*. Per rafforzare la resilienza (e ridurre la vulnerabilità) bisogna quindi *o rafforzare il soggetto o ridurre l'intensità della perturbazione, o intervenire su entrambi i fronti*; ci vogliono cioè una strategia articolata e un'ampia prospettiva sistemica che permettano di ridurre rischi di crisi disperate e di migliorare al tempo stesso i meccanismi di intervento e

---

di cui al capo III. La missione di consulenza riferisce i suoi risultati alla Commissione, a tale Stato membro e al soggetto critico interessato. 5. La Commissione, previa consultazione del gruppo per la resilienza dei soggetti critici di cui all'articolo 19, adotta linee guida non vincolanti per specificare ulteriormente le misure tecniche, di sicurezza e organizzative che possono essere adottate a norma del paragrafo 1 del presente articolo. 6. La Commissione adotta atti di esecuzione per definire le necessarie specifiche tecniche e metodologiche relative all'applicazione delle misure di cui al paragrafo 1 del presente articolo [...].»

<sup>112</sup> Art. 22 della Direttiva: «Gli Stati membri stabiliscono le norme relative alle sanzioni applicabili in caso di violazione delle misure nazionali adottate ai sensi della presente direttiva e prendono tutte le misure necessarie per assicurarne l'attuazione. Le sanzioni previste sono effettive, proporzionate e dissuasive. Gli Stati membri notificano tali disposizioni alla Commissione al più tardi entro il 17 ottobre 2024, e provvedono poi a darle immediata notifica delle eventuali modifiche successive».

adattamento a livello locale, nazionale e regionale [...] Per rafforzare la resilienza occorre un approccio di ampio respiro che miri a *alleviare le cause a monte delle crisi e a potenziare la capacità di gestire l'incertezza e il cambiamento*».

In questa più risalente definizione, relativa alla resilienza dei soggetti, va notato il riferimento esplicito al «ritornare rapidamente allo stato iniziale», mentre invece il RRF del 2021 (così come la Direttiva sulla resilienza dei soggetti critici del 2022<sup>113</sup>), in maniera più matura e avanzata, ha poi in sostanza espunto questo tratto dalla definizione giuridica della resilienza, evidenziandone piuttosto il carattere evolutivo e adattativo, con il raggiungimento di un nuovo equilibrio *post* perturbazione, che potrebbe non coincidere con lo stato iniziale *ante* perturbazione.

La suddetta Comunicazione del 2012 aggiunge, nei parr. 4 e 5, che la resilienza implica (corsivi aggiunti): una «*valutazione dei rischi per anticipare le crisi*», in particolare attraverso «*sistemi di allarme rapido*» in grado di preannunciare «*crisi incombenti*»; un «*accento su prevenzione e preparazione*», intendendo per «*prevenzione*» le attività volte ad «*impedire l'avverarsi di una crisi*», e per «*preparazione*» il rafforzamento delle «*capacità di un singolo, una famiglia, un paese o una regione di gestire le ricadute di avversità*», in particolare attraverso «*progetti pilota*» e un rafforzamento della «*governance [...] a livello nazionale e locale*» che punti sulla «*capacità delle strutture locali*» e l'utilizzo di «*partenariati pubblico-privato*»; una «*risposta potenziata alle crisi*», in particolare individuando «*priorità strategiche nel breve (ripresa post-emergenziale) e nel lungo termine* secondo un «*approccio resilienza*» coerente». Inoltre, la Comunicazione afferma che «*la resilienza può essere rafforzata solo dal basso [...] gli interventi per il rafforzamento della resilienza devono basarsi su solide metodologie di valutazione del rischio e della vulnerabilità*. Queste valutazioni serviranno a elaborare le *strategie di resilienza* nazionali e progetti e programmi specifici»; in questa prospettiva, «*la flessibilità è centrale [...] per far fronte a crisi impreviste e grandi catastrofi*. Il fattore flessibilità entrerà in gioco nella definizione dei programmi [...] in modo da garantire interventi veloci e tempestivi», e sono necessari «*approcci innovativi alla gestione dei rischi*».

Successivamente, un documento di studio che ha notevolmente influenzato le attività della Commissione, in termini preparatori e concettuali, è stato rappresentato dal *Report* del 2017 del *Joint Research Centre* (JRC) intitolato

---

<sup>113</sup> V. supra, nota 98.

«Building a Scientific Narrative Towards a More Resilient EU Society. Part 1: A Conceptual Framework»<sup>114</sup>.

Con esso è stato fornito alle istituzioni europee e nazionali un organico e maturo «quadro concettuale per la resilienza per facilitare una comprensione comune e l'incorporazione della resilienza nel *policy thinking*», sviluppato in consultazione con diverse Direzioni Generali della Commissione europea, che partecipano al «Research Network on the Measurement of Resilience», costituito nel 2016 dal JRC e dal The European Political Strategy Centre (EPSC)<sup>115</sup>.

Il *Report* del JRC ripercorre «l'evoluzione del pensiero sulla resilienza negli ultimi cinquant'anni» e ne evidenzia il carattere «multidimensionale», osservando che progressivamente «il concetto di resilienza ha raccolto più elementi e aggiunto più complessità man mano che si è espanso in molte discipline», dalla psicologia alle scienze ecologiche, dalla fisica all'ingegneria, all'architettura, etc.<sup>116</sup>

Nel suddetto *Report* la resilienza è distinta in «*assorbente*», «*adattativa*» e «*trasformativa*». In particolare:

- la resilienza come «*capacità di assorbimento*», o «*stabilità*», consente di «far fronte e reagire a shock o cambiamenti strutturali persistenti *resistendovi*»; tale capacità viene in gioco a fronte di disturbi relativamente ai quali «il tempo di esposizione non è troppo lungo e l'intensità non è troppo grande»;

- la resilienza come «*capacità di adattamento*», o «*flessibilità*», consente di «far fronte e reagire a shock o cambiamenti strutturali persistenti [...] apportando *piccoli cambiamenti* al sistema», ossia variazioni «incrementali» finalizzate a «mitigare potenziali danni» ed a «convertire la situazione avversa in un'opportunità»; tale capacità viene in gioco a fronte di disturbi relativamente ai quali «il tempo di esposizione e l'intensità aumentano e la capacità di assorbimento viene superata»;

---

<sup>114</sup> A.R. MANCA - P. BENCZUR - E. GIOVANNINI, *Building a Scientific Narrative Towards a More Resilient EU Society, Part 1: A Conceptual Framework* [JRC106265 - EUR 28548 EN], JRC Science for Policy Report, Publications Office of the European Union, 2017, reperibile al link <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC106265>, consultato in data 15 aprile 2023.

<sup>115</sup> *Ivi*, p. 3. Sull'esperienza storica del think tank *European Political Strategy Centre* (EPSC) creato nel 2014 dalla Commissione UE, si vedano i materiali reperibili nei siti istituzionali [https://knowledge4policy.ec.europa.eu/organisation/epsc-european-political-strategy-centre\\_en](https://knowledge4policy.ec.europa.eu/organisation/epsc-european-political-strategy-centre_en) e [https://wayback.archive-it.org/12090/20191129071753/https://ec.europa.eu/epsc/about\\_en](https://wayback.archive-it.org/12090/20191129071753/https://ec.europa.eu/epsc/about_en), consultati in data 15 aprile 2023.

<sup>116</sup> *Ivi*, p. 4.

- infine, la resilienza come «*capacità trasformativa*», o «*cambiamento*», entra in campo «al limite, quando i disturbi non sono più gestibili [...] il sistema ha bisogno di ingegnerizzare cambiamenti più grandi, che in casi estremi porteranno a una trasformazione»; in queste situazioni-limite, «il disturbo diventa insopportabile (sia in termini di intensità che di persistenza)», eccedendo anche la capacità di adattamento<sup>117</sup>.

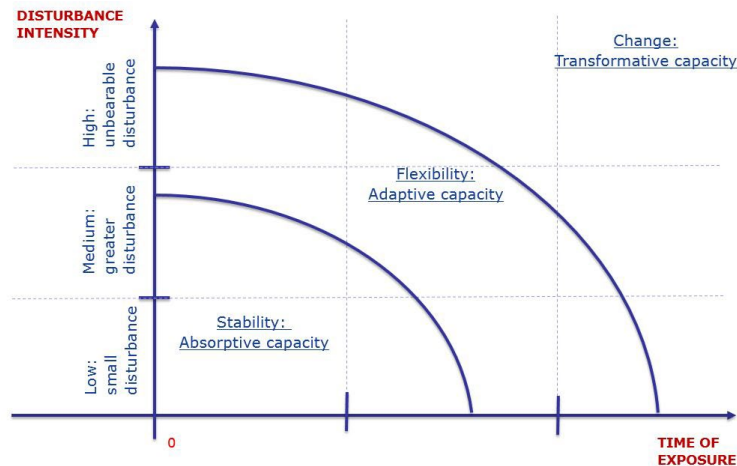
Si noti qui come siano stati anticipati dal JRC alcuni tratti essenziali della definizione giuridica di resilienza (soggettiva) che sarebbe stata fornita, poi:

- dal RRF, ossia il riferimento al «*far fronte*» non solo a «*shock*», ma anche a «*cambiamenti strutturali persistenti*»;

- dalla Direttiva UE 2022/2557, la quale, facendo riferimento alla «capacità [...] di prevenire, attenuare, assorbire un incidente, di proteggersi da esso, di rispondervi, di resistervi, di adattarvi e di ripristinare le [...] capacità operative», include le accezioni di resilienza già indicate dal Report JRC (*stabilità, flessibilità e cambiamento*).

Il *Report* aggiunge che la resilienza in senso soggettivo non è tanto la capacità di «rimbalzare all'indietro», quanto quella di «rimbalzare in avanti»<sup>118</sup>.

Un grafico, contenuto nel citato *Report*<sup>119</sup>, sintetizza così le suesposte considerazioni del JRC:



<sup>117</sup> *Ivi*, p. 5 e pp. 7-8.

<sup>118</sup> *Ivi*, p. 5.

<sup>119</sup> *Ivi*, p. 8, Fig. 2 «Shocks and capacities».

Il JRC collega la resilienza all'*equità intergenerazionale* e alla *sostenibilità* (anche in questo caso, precorrendo in parte la definizione del RRF nella sua componente "modale"<sup>120</sup>). Nelle parole del *Report*, la resilienza dovrebbe sostenere il «livello di benessere individuale e sociale in un'equa distribuzione intergenerazionale, ovvero garantendo il benessere attuale senza compromettere seriamente quello delle generazioni future. Le società più resistenti ai disturbi saranno anche in grado di garantire un livello di benessere più elevato poiché lo shock avrà un impatto meno grave su di loro. La capacità di assorbimento e adattamento della resilienza significa che, nonostante alcune inevitabili perdite iniziali dopo uno shock, una società resiliente tende a ripristinare il suo benessere originario e ad assicurare la normale funzionalità. Quando la situazione diventa insopportabile ed è necessaria una trasformazione, il benessere e la funzionalità abituali originari non possono più essere mantenuti. Continuare lungo il percorso di sviluppo precedente porterebbe quindi a un collasso nel futuro, implicando a quel punto un calo del benessere sociale. Ciò significa una netta differenza tra il benessere delle generazioni che hanno vissuto prima e dopo il crollo. L'obiettivo della resilienza è garantire la capacità del sistema di evitare tali situazioni, che implicherebbero una distribuzione ingiusta del benessere intergenerazionale»<sup>121</sup>.

La resilienza auspicabile, per un soggetto istituzionale, si riferisce dunque al fatto che quest'ultimo riesca a «mantenere la sua futura funzione generatrice di benessere anche in risposta a un grande shock», mentre invece non vi sarà questo tipo di resilienza qualora l'istituzione, sul piano organizzativo o procedurale, «crolli, provocando un massiccio disordine sociale, non essendo più in grado di fornire benessere in futuro»<sup>122</sup>.

Altrettanto interessante è la relazione che sempre il suddetto *Report* istituisce tra i concetti di «*perturbazione*», «*rischio*», «*vulnerabilità*» e «*resilienza*»<sup>123</sup>.

Il JRC premette, per un verso, che «il concetto di resilienza va di pari passo con la nozione di un sistema colpito da shock o soggetto a perturbazioni [...] se non esistessero perturbazioni [...] il concetto di resilienza sarebbe privo di senso, mentre se il sistema fosse in grado di eliminare le perturbazioni o almeno

---

<sup>120</sup> V. *supra*, note 79 e 87.

<sup>121</sup> *Ivi*, p. 6.

<sup>122</sup> *Ivi*, p. 7.

<sup>123</sup> *Ibidem*.

isolarsi completamente da esse, la resilienza sarebbe infinita»; per altro verso, che «le due dimensioni principali dei disturbi» rilevanti per la resilienza, sia per gli shock che per i processi più lenti ma strutturali, sono, in particolare, l'«intensità» e la «persistenza» dei disturbi medesimi, giacché il danno può essere molto rilevante tanto se il disturbo presenta una maggiore intensità ma una breve durata, quanto se, viceversa, ha una minore intensità ma una durata persistente<sup>124</sup>.

Ciò premesso, il *Report* afferma che:

- il «rischio» si riferisce, «di fronte a un potenziale shock», alla maggiore o minore «probabilità di essere colpiti»;

- la «vulnerabilità», invece, emerge solo «una volta che il rischio si materializza», essendo maggiore o minore nel senso che la «risposta allo shock, in termini di intensità, può essere piccola o grande»;

- la «resilienza» si configura sia «se la combinazione di rischiosità e vulnerabilità», ossia la «perdita attesa», risulta «bassa», sia quando, anche se «la perdita attesa è alta», ciò nonostante «il sistema può recuperare con perdite limitate»<sup>125</sup>.

Il JRC sottolinea che la resilienza, rispetto alle «istituzioni in senso lato», esige di essere supportata e rafforzata, attraverso cinque categorie di interventi: le «*misure di prevenzione*», che mirano a «ridurre l'incidenza e l'entità degli shock e, nel migliore dei casi, ad evitarli»; le «*misure di preparazione*» (da associare alle misure di prevenzione perché queste ultime potrebbero non evitare completamente un disturbo: il *Report* osserva sul punto che «il confine tra prevenzione e preparazione non è rigoroso»), volte a «mettere in atto disposizioni (piani contingenti, accordi di assistenza reciproca o riserve finanziarie) che rafforzerebbero le necessarie capacità di resilienza in caso di perturbazione»; le «*misure di protezione*», il cui scopo è quello di «sostenere le capacità di assorbimento (stabilità)» quando, nonostante le misure di prevenzione e preparazione, i disturbi si siano comunque prodotti, al fine di «mitigarne l'impatto e per fornire sollievo da potenziali privazioni o perdite del tenore di vita»; le «*misure di promozione*», tese a «far valere la capacità di adattamento (flessibilità)» al fine di «far fronte a disturbi più lunghi e/o più gravi»; infine, le «*misure di trasformazione*», da mettere in campo quando, a causa di uno sconvolgimento ampio e persistente, «il sistema attuale non può più essere

---

<sup>124</sup> *Ibidem.*

<sup>125</sup> *Ibidem.*

mantenuto ed è necessario un cambiamento profondo, spesso doloroso», onde occorre facilitare questo processo« di strutturale mutamento di paradigma<sup>126</sup>.

Il *Report* conclude ravvisando la necessità di collocare «sensori di resilienza» su variabili di risultato osservabili riferite a varie entità, come individui, comunità, città, regioni o Stati; di creare un «cruscotto» (*dashboard*) sia di «indicatori di resilienza», volti a stimare «la risposta dinamica delle variabili di esito di varie entità ai disturbi», sia di «caratteristiche di resilienza», ossia fattori determinanti, influenti e robusti, della resilienza, da monitorare frequentemente; infine di effettuare, attraverso tale «cruscotto» di indicatori e di caratteristiche della resilienza, un «monitoraggio continuo della resilienza della società dell'UE e dei suoi Stati membri», una «valutazione degli impatti previsti o non intenzionali delle politiche sulla resilienza» e, sulla base di tali informazioni, la «formazione di linee guida per nuove *policies* che migliorino la resilienza, direttamente o indirettamente»<sup>127</sup>. Proprio questa direzione di marcia è stata quella più battuta dall'Unione, almeno negli ultimi anni.

Sempre anteriormente al RRF<sup>128</sup>, di notevole rilievo è anche la Comunicazione della Commissione (COM/2020/493 final) del 9 settembre 2020, intitolata «Relazione 2020 in materia di previsione strategica: tracciare la rotta verso un'Europa più resiliente».

La suddetta Comunicazione premette (nella sua «Sintesi» e poi nel par. 2, intitolato «La resilienza, nuovo punto di riferimento delle politiche dell'UE») che «il tema centrale [...] è la resilienza, che è divenuta il nuovo punto di riferimento per le politiche dell'UE con la crisi della COVID-19. La resilienza è la capacità non solo di resistere alle sfide e farvi fronte, ma anche di attraversare le transizioni in modo sostenibile, giusto e democratico. La resilienza è necessaria in tutte le aree di intervento per compiere la transizione verde e digitale salvaguardando lo scopo fondamentale dell'UE e la sua integrità in un ambiente dinamico e a tratti turbolento. Un'Europa più resiliente si riprenderà più rapidamente, emergerà più forte dalle crisi attuali e future e realizzerà meglio gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni unite [...] la resilienza indica la

---

<sup>126</sup> *Ivi*, pp. 11-12.

<sup>127</sup> *Ivi*, p. 14.

<sup>128</sup> Merita di essere menzionato anche un successivo report del JRC del 2018: L. ALESSI ET AL., *The Resilience of EU Member States to the Financial and Economic Crisis. What Are the Characteristics of Resilient Behaviour?* [JRC111606 – EUR 29221 EN], JRC Science for Policy Report, Publications Office of the European Union, 2018, reperibile al link <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC111606>, consultato in data 3 marzo 2023.

capacità non solo di resistere alle sfide e farvi fronte, ma anche di trasformarsi in modo giusto, sostenibile e inclusivo. Alla luce della crisi della COVID-19 e dell'agenda politica orientata alle transizioni è chiaro che l'Europa deve rafforzare ulteriormente la sua resilienza e compiere un grande passo in avanti, vale a dire non solo riprendersi ma emergere rafforzata intensificando tali transizioni [...] deve trarre insegnamenti [...] pronosticare gli sviluppi futuri e trovare il giusto equilibrio tra il benessere delle generazioni attuali e di quelle future».

Quella esposta rappresenta un'altra parziale anticipazione della definizione di «resilienza» che, l'anno successivo, sarebbe stata fornita dal RRF, e con quest'ultima condivide molti elementi: il resistere e il far fronte alle dinamiche turbolente di crisi; la velocità di ripresa e la capacità del sistema non solo di restare integro, ma anche di trasformarsi, adattarsi e rafforzarsi in un nuovo equilibrio dopo la turbolenza, traendo insegnamenti dall'esperienza di quest'ultima; la connotazione in chiave di giustizia, sostenibilità ed inclusività, cui si aggiunge il carattere della democraticità.

Emerge nella Comunicazione del 2020, peraltro, *un'esplicita ed importante associazione tra «resilienza» e «transizioni»: la prima, infatti, viene definita anche come capacità di «attraversare» le seconde* (in particolare la cd. transizione ecologica o verde e la cd. transizione digitale).

Vi è un altro aspetto di originalità da sottolineare, di sicuro rilievo, che caratterizza la citata Comunicazione del 2020: quest'ultima pone la «*previsione strategica*» (*strategic foresight*)<sup>129</sup> al centro del concetto di «resilienza», rispetto al *modus operandi* delle istituzioni UE a partire dalla stessa Commissione.

---

<sup>129</sup> Il concetto di «previsione strategica» (*strategic foresight*) presuppone la distinzione tra *forecast* (tradizionale tentativo di previsione di un singolo futuro, considerato il più probabile a partire da un contesto presente percepito come singolo, e sulla base di un singolo percorso, ossia l'estrapolazione di dati stabili dal passato e la loro proiezione in avanti, ipotizzando una continuità e dunque la tendenziale iterazione di pattern storici) e *foresight* (innovativo approccio all'esplorazione di futuri multipli, a partire da contesti presenti concepiti come molteplici, e attraverso percorsi anch'essi multipli, che considerano variabili volatili tra cui la pluralità dei trend e i cd. segnali deboli, immaginano sorprese e discontinuità, costruendo e simulando su queste basi diversi scenari alternativi di futuro): su queste nozioni, oltre ai riferimenti bibliografici citati *infra*, nella nota 176, v. L. FAHEY - R.M. RANDALL (eds.), *Learning from the Future: Competitive Foresight Scenarios*, Wiley, 1998; K. CUHLS, *From Forecasting to Foresight Processes – New Participative Foresight Activities In Germany*, in *Journal of Forecasting*, 22, 2003, pp. 93-111; D. LOVERIDGE, *Foresight. The Art and Science of Anticipating the Future*, Routledge, 2009; S. ARNALDI - R. POLI (a cura di), *La previsione sociale. Introduzione allo studio dei futuri*, Carocci, 2012; R. POLI, voci *Forecasting* e *Foresight*, in V. P. GLAVEANU (ed.), *The Palgrave Encyclopaedia of the Possible*, Springer, 2022; e il contributo giuridico di L. BARTOLUCCI, *Istituzioni per il futuro e foresight tra Parlamento e Governo*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1/2023, pp. 49-63.



La «previsione strategica», nelle parole della Commissione, «esplora, prevede<sup>130</sup> e orienta il futuro, contribuisce a costruire e utilizzare l'intelligenza

---

<sup>130</sup> Nella nota 5 della stessa Comunicazione (COM/2020/493 final) del 9 settembre 2020, tuttavia, la Commissione fornisce una precisazione: anche se «la previsione strategica estrapola indicazioni utili per la pianificazione, la definizione delle politiche e la preparazione in una prospettiva strategica», tuttavia «*non si tratta di prevedere il futuro, ma di esplorare diversi futuri plausibili* che potrebbero verificarsi, con le opportunità e le sfide che ciascuno di essi comporterebbe. Ciò implica *l'individuazione delle tendenze e delle problematiche emergenti* e il loro utilizzo per creare *visioni* e i *percorsi* corrispondenti in modo da prendere decisioni migliori e da agire nel presente al fine di dare forma al futuro che vogliamo» (corsivi aggiunti in enfasi). La Commissione cita il proprio documento del 2017 relativo alle nozioni di base della previsione strategica, che è reperibile al link [https://cor.europa.eu/Documents/Migrated/Events/EPSC\\_strategic\\_foresight\\_primer.pdf](https://cor.europa.eu/Documents/Migrated/Events/EPSC_strategic_foresight_primer.pdf), consultato in data 15 aprile 2023. Cfr., per ulteriori informazioni e materiali, il link [https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight_it), consultato in data 15 aprile 2023, in cui sono contenuti tutti i documenti e gli approfondimenti della Commissione UE circa la previsione strategica (incluse le Relazioni di Previsione Strategica degli anni 2020, 2021 e 2022). Come si legge al citato link (corsivi qui aggiunti in enfasi), la previsione in generale (*foresight*) è definibile come «la disciplina che *esplora*, prevede e orienta il futuro per contribuire a costruire e utilizzare l'intelligenza collettiva in maniera strutturata e sistemica così da pronosticare gli sviluppi futuri»; la previsione strategica (*strategic foresight*) è volta «integrare la previsione nell'elaborazione delle politiche dell'Unione europea [...] *sfrutta l'intelligenza collettiva in maniera strutturata e sistematica per tracciare meglio i possibili percorsi di transizione, preparare l'UE a resistere agli shock* e plasmare il futuro che vogliamo. La previsione strategica ha la funzione di: *anticipare* le tendenze, i rischi, le problematiche emergenti e le loro potenziali implicazioni e opportunità, al fine di trarre indicazioni utili per la programmazione, la definizione delle politiche e la preparazione in una prospettiva strategica; orientare l'elaborazione di nuove iniziative della Commissione e il riesame delle politiche esistenti [...] la previsione strategica *non consiste nel prevedere il futuro, quanto invece nell'esplorare diverse prospettive future possibili, insieme alle opportunità e alle sfide che questi scenari potrebbero comportare*. In ultima analisi, ci aiuta ad agire nel presente al fine di dare forma al futuro che vogliamo». Sempre al citato link, si sottolinea che la previsione strategica dell'UE si colloca nel contesto del «Sistema Europeo di Analisi Strategica e Politica» (ESPAS: v. il sito istituzionale <https://espas.eu/>) e si avvale di una «*Rete di previsione a livello dell'UE*», all'interno della quale ogni Stato membro deve designare un proprio «*Ministro per il Futuro*»: a dispetto di quest'ultima enfatica qualificazione, è agevole verificare, semplicemente scorrendo l'elenco dei «Ministri per il Futuro» finora individuati dagli Stati, disponibile al link [https://commission.europa.eu/document/download/69fea923-a600-4194-824d-965f04519986\\_it?filename=ministers\\_future-update\\_20231005.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/69fea923-a600-4194-824d-965f04519986_it?filename=ministers_future-update_20231005.pdf), consultato in data 15 aprile 2023, che in realtà si tratta di Ministri già in carica nei rispettivi Governi e ivi preposti agli Affari esteri o alle Politiche europee (per l'Italia, ad esempio, è stato designato come «Ministro per il Futuro» il Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di coesione e il PNRR). Dal citato link si apprende che i «Ministri per il Futuro» degli Stati membri «si riuniscono informalmente almeno una volta l'anno. Il loro ruolo principale consiste nel discutere e concordare con la Commissione le principali priorità strategiche dell'agenda di previsione strategica della Commissione, fare il punto sui progressi compiuti, discutere questioni chiave per il futuro dell'Europa e concordare il seguito. I lavori della rete vanno ad alimentare la programmazione strategica dell'UE»; a livello amministrativo, «le attività dei Ministri per il Futuro sono sostenute da una rete di alti funzionari delle amministrazioni nazionali, che si riuniscono almeno due volte l'anno per preparare le riunioni ministeriali, fare il punto sul seguito dato alle loro conclusioni e

collettiva in maniera strutturata e sistematica per pronosticare gli sviluppi futuri e prepararsi meglio ai cambiamenti. L'individuazione delle tendenze emergenti (*horizon scanning*), la valutazione delle megatendenze, delle questioni emergenti e delle loro implicazioni per le politiche, ma anche l'esplorazione di futuri alternativi grazie alla prefigurazione di scenari futuri e alla pianificazione per scenari, sono strumenti fondamentali per orientare le scelte strategiche»<sup>131</sup>, al fine di tracciare il percorso da compiere nelle transizioni per la ripresa dopo eventi critici, garantendo che le iniziative a breve e medio termine siano fondate su una prospettiva a lungo termine.

La Commissione evidenzia tra la «resilienza» e la «previsione strategica»

---

collaborare all'interno di gruppi di lavoro».

<sup>131</sup> Comunicazione (COM/2020/493 final) del 9 settembre 2020, par. 1, intitolata «Integrare la previsione strategica nella definizione delle politiche dell'UE». Come si legge al già citato link UE [https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight_it), «la previsione strategica contribuisce a migliorare l'elaborazione delle politiche, sviluppare strategie adeguate al futuro e garantire che le azioni a breve termine siano coerenti con gli obiettivi di lungo termine. A tal fine si avvale di *diverse tecniche*, tra cui: *individuazione delle tendenze emergenti (horizon scanning)* – un'analisi e raccolta sistematica di eventi e tendenze per produrre una mappatura visiva di nuovi segnali di cambiamento; *analisi delle megatendenze* – analisi e discussione di nuovi modelli e tendenze in interazione reciproca per anticipare possibili scenari futuri e definire un piano d'azione; *pianificazione per scenari* – processo interattivo e iterativo, con interviste, analisi e modellizzazioni, per delineare una serie di scenari futuri plausibili, indipendentemente dal loro gradimento, e il modo in cui potrebbero concretizzarsi; *prefigurazione di scenari futuri (visioning)* – individuazione di una direzione preferita per giungere a una comprensione condivisa e a una descrizione esplicita del futuro preferito, con una tabella di marcia a medio termine che illustri le azioni specifiche per progredire verso tale prospettiva [...] Si tratta in particolare di: - *svolgere attività di previsione su tematiche orientate al futuro per esplorare come realizzare le aspirazioni delineate nelle priorità politiche della Commissione, per analizzare le tendenze principali, i rischi e le questioni emergenti e definire i temi d'interesse cruciale per l'UE*. Queste attività includono la pubblicazione di una relazione annuale di previsione strategica [...]; - [...] *tener conto delle previsioni strategiche in modo che le politiche dell'UE si fondino su una chiara comprensione delle tendenze future e delle questioni emergenti, dei possibili scenari e delle relative sfide e opportunità*. La Commissione ha elaborato, ad esempio, una serie di scenari di previsione per il 2040 destinati a riflettersi direttamente nella comunicazione sulla visione a lungo termine per le zone rurali; - *promuovere il "pensiero futuro" tra i responsabili politici e ispirare strategie a lungo termine su questioni strategiche fondamentali* attraverso la newsletter Foresight ON, dedicata a varie tematiche, come intelligenza artificiale e trasformazione digitale, materie prime, sicurezza, salute, sinergie tra le industrie civili, della difesa e dello spazio, territori europei, ecc. Oltre alla newsletter, la Commissione pubblica anche relazioni di previsione dedicate a temi quali il futuro professionale degli agricoltori nella prospettiva del 2040, il futuro delle dogane nell'UE e il futuro dell'occupazione è verde; - contribuire alle analisi condotte nell'ambito del programma di *controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione*, che individua le possibilità di ridurre l'onere normativo derivante dall'Europa e permette di *valutare se la normativa esistente dell'UE sia ancora "adatta al futuro"*» (corsivi aggiunti in enfasi).

intercorre un legame molto stretto: ciò in quanto «la previsione strategica [...] può contribuire a pronosticare gli eventi con probabili impatti negativi al fine di rafforzare la resilienza mediante cambiamenti strutturali [...] può orientare le politiche tese al miglioramento della resilienza nelle dimensioni sociale ed economica, geopolitica, ecologica e digitale, tenendo conto dell'impatto della crisi sulle megatendenze pertinenti [...] attenuare le vulnerabilità e [...] rafforzare le capacità rivelate dalla crisi, aprendo a nuove opportunità [...] si tratta di un processo continuo con costanti iterazioni delle valutazioni e circuiti di *feedback*»<sup>132</sup>.

La Commissione, in proposito: propone una «analisi quadridimensionale della resilienza»<sup>133</sup> (che ne distingue, ibridando profili soggettivi e oggettivi in maniera non sempre chiara, «la dimensione sociale ed economica»<sup>134</sup>, «la dimensione geopolitica»<sup>135</sup>, «la dimensione verde»<sup>136</sup> e «la dimensione digitale»<sup>137</sup>); sottolinea la necessità di includere nella «agenda della previsione strategica» il compito di «monitorare la resilienza», costruendo una serie di indicatori di vulnerabilità e di capacità di resilienza a livello dell'UE e degli Stati membri, da qui pervenendo alla predisposizione di «quadri operativi della resilienza», e sviluppando subito dei «prototipi» di questi ultimi<sup>138</sup>; prefigura

---

<sup>132</sup> *Ivi*, par. 2, intitolato «La resilienza, nuovo punto di riferimento delle politiche dell'UE».

<sup>133</sup> *Ivi*, par. 3, intitolato appunto «Analisi quadridimensionale della resilienza».

<sup>134</sup> *Ivi*, par. 3.1: «la dimensione sociale ed economica della resilienza si riferisce alla capacità di affrontare gli shock economici e conseguire cambiamenti strutturali a lungo termine in modo giusto e inclusivo. Significa costruire le condizioni sociali ed economiche per una ripresa orientata alle transizioni, promuovere la coesione sociale e regionale e sostenere i membri più vulnerabili della società, senza trascurare le tendenze demografiche e coerentemente con il pilastro europeo dei diritti sociali».

<sup>135</sup> *Ivi*, par. 3.2.

<sup>136</sup> *Ivi*, par. 3.3: «la resilienza verde consiste nel conseguire la neutralità climatica entro il 2050, contestualmente all'adattamento ai cambiamenti climatici e alla mitigazione dei loro effetti, alla riduzione dell'inquinamento e al ripristino della capacità dei sistemi ecologici di aiutarci a vivere bene entro i limiti del nostro pianeta».

<sup>137</sup> *Ivi*, par. 3.4: «La resilienza digitale consiste nel garantire che il nostro modo di vivere, lavorare, imparare, interagire e pensare nell'attuale era digitale preservi e rafforzi la dignità umana, la libertà, l'uguaglianza, la sicurezza, la democrazia e gli altri diritti e valori fondamentali europei».

<sup>138</sup> *Ivi*, par. 4.1: «sono necessari adeguati strumenti per il monitoraggio della resilienza [...] la presente comunicazione suggerisce di utilizzare quadri operativi della resilienza, da creare congiuntamente attraverso discussioni esplorative con gli Stati membri e i principali soggetti interessati. In questa sede ne sono presentati i prototipi allo scopo di evidenziare, in vista di un'analisi più dettagliata, le vulnerabilità e le capacità di resilienza dell'UE e dei suoi Stati membri. Tali quadri operativi dovranno poi essere rielaborati sulla base dei filoni e dell'intelligenza collettiva esistenti. L'elenco degli indicatori dei quadri operativi sarà dinamico e sarà scelto mediante un processo partecipativo che coinvolgerà gli Stati membri e i principali soggetti

«attività future per il monitoraggio della resilienza» volte ad elaborare sia «indicatori aggregati a livello dell'UE», sia «un indice sintetico di resilienza», da affiancare a un «indice di andamento della transizione – *Transition Performance Index*»<sup>139</sup> (anch'esso sviluppato parallelamente dalla Commissione<sup>140</sup>).

Si noti che la Commissione, in questo quadro, è riuscita di recente – portando a compimento quanto già ipotizzava il *Report JRC* nel 2017 – a

---

interessati e che si basa su dati di qualità e comparabili tra gli Stati membri e nel tempo. I quadri operativi della resilienza saranno complementari ad altri strumenti di monitoraggio, ai quali apporteranno valore aggiunto. Si baseranno sugli indicatori settoriali e sugli strumenti di monitoraggio esistenti, quali il quadro di valutazione della situazione sociale e la relazione di monitoraggio sui progressi verso la realizzazione degli OSS nel contesto dell'UE. Apporteranno un chiaro valore aggiunto grazie alle seguenti specificità: i) i quadri operativi saranno basati sulla previsione strategica e contribuiranno all'individuazione delle problematiche e delle sfide emergenti e alla formulazione di proposte relative a nuovi indicatori prospettici delle vulnerabilità o delle capacità di resilienza; ii) mentre gli strumenti esistenti mirano a valutare i progressi compiuti nell'UE e nei suoi Stati membri, ad esempio durante momenti di transizione o in specifiche politiche settoriali, i quadri operativi valuteranno la resilienza, vale a dire la capacità di compiere progressi e di conseguire gli obiettivi strategici; iii) mentre molti degli strumenti esistenti tendono ad avere portata settoriale o a essere incentrati su singoli temi o politiche, i quadri operativi si concentreranno su molteplici dimensioni della resilienza e sulle loro interconnessioni, fornendo un quadro olistico [...] la presente comunicazione propone di sviluppare i prototipi di quadri operativi per le dimensioni sociale ed economica, geopolitica, ecologica e digitale della resilienza. A titolo di esempio, di seguito è presentata una serie preliminare, ancora da finalizzare, di indicatori di vulnerabilità e capacità di resilienza a livello dell'UE e degli Stati membri, elaborata sulla base di dati di pubblico dominio. I prototipi illustrativi forniscono un esempio di come potrebbe presentarsi tale quadro operativo. Per ciascuna variabile, una scala di tre colori indica la situazione relativa dei paesi nell'ultimo anno per il quale sono disponibili dati rispetto ai valori aggregati dei dati disponibili dal 2007 in poi. I colori sono assegnati in base alla distanza dalla media aritmetica della distribuzione sottostante». Si noti che, nei «prototipi» elaborati dalla Commissione, i «tre colori della scala» della resilienza corrispondono, rispettivamente, a: «capacità più elevate/vulnerabilità più basse»; «capacità medie/vulnerabilità medie»; «capacità meno elevate/vulnerabilità più alte». Il Centro comune di ricerca (JRC) della Commissione ha pubblicato il 9 settembre 2020 il «Prototipo del quadro operativo per monitorare la dimensione sociale ed economica della resilienza» (JRC121729) e i «Prototipi dei quadri operativi per monitorare le dimensioni geopolitica, ecologica e digitale della resilienza» (JRC121633).

<sup>139</sup> *Ivi*, par. 4.1.2.

<sup>140</sup> Cfr. S. PREVOST ET AL., *Transitions Performance Index 2021. Towards Fair and Prosperous Sustainability*, Commissione europea - Direzione generale della ricerca e dell'innovazione, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/09602>. L'indice (in acronimo TPI), che consiste in un set di 28 indicatori internazionali, classifica i progressi compiuti (in tutti gli Stati della UE e in ulteriori 45 Paesi) relativamente a quattro dimensioni (economia; società; ambiente; governance) delle transizioni verso la sostenibilità. Ulteriori informazioni e dati, anche con il supporto grafico di una mappa interattiva navigabile, sono reperibili al link [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/support-policy-making/support-national-research-and-innovation-policy-making/transitions-performance-index-tpi\\_en](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/support-policy-making/support-national-research-and-innovation-policy-making/transitions-performance-index-tpi_en), consultato in data 15 aprile 2023.

realizzare, raffinare e mettere a disposizione del pubblico un sistema sofisticato di «cruscotti della resilienza» (*resilience dashboards*), basati su un'ampia serie di «indicatori di resilienza» che coprono «quattro dimensioni», ossia quelle «sociale ed economica, verde, digitale e geopolitica»; tali indicatori, scelti proprio nella prospettiva della «previsione strategica», sono legati alle «megatendenze rilevanti» (ossia alle forze trainanti a lungo termine che molto probabilmente avranno un impatto significativo sul futuro dell'Europa) e si riferiscono principalmente ai Paesi UE ma anche, in alcuni casi, a Paesi non-UE; i «cruscotti della resilienza» comprendono una selezione di indicatori relativi, da un lato, alle «capacità» (definite come «fattori abilitanti e/o opportunità per gestire le transizioni e affrontare gli shock futuri») e, dall'altro lato, alle «vulnerabilità» (definite come «ostacoli o aspetti che possono peggiorare l'impatto negativo delle sfide legate alle transizioni verdi, digitali ed eque»); i cruscotti includono anche «indici sintetici di resilienza», che «hanno lo scopo di illustrare la situazione relativa complessiva delle capacità di resilienza e delle vulnerabilità lungo ciascuna delle quattro dimensioni»<sup>141</sup>.

La coniugazione della resilienza con la previsione strategica è di grande importanza ove si consideri che quest'ultima richiederà notevoli innovazioni, non solo alle istituzioni eurounitarie ma anche agli Stati, e dunque alle loro amministrazioni pubbliche nazionali e sub-nazionali, per far fronte a «un mondo sempre più volatile»<sup>142</sup> e salvaguardare «lo scopo fondamentale dell'UE e la sua integrità in un ambiente [...] a tratti turbolento»<sup>143</sup>.

La previsione strategica, si badi, se “presa sul serio” comporta attività estremamente impegnative per le pp.aa., quali ad esempio: diagnosi per stabilire come gli eventi passati abbiano portato alle situazioni attuali; esplorazione di diversi possibili o probabili scenari futuri alternativi in base alle tendenze attuali; esame delle questioni emergenti in assenza di interventi; visioni collettive; tabelle

---

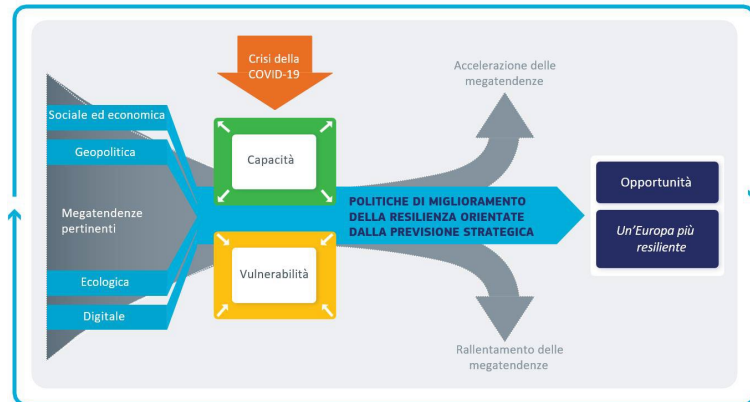
<sup>141</sup> I «*Resilience Dashboards*» dell'Unione europea sono consultabili e navigabili in *open access* al link [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-planning/strategic-foresight/2020-strategic-foresight-report/resilience-dashboards\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-planning/strategic-foresight/2020-strategic-foresight-report/resilience-dashboards_en), consultato in data 15 aprile 2023; le citazioni nel testo (traduzione in italiano di chi scrive dall'originale inglese) sono tratte dalla pagina di presentazione nel predetto sito *internet*. Si v. altresì il *Report* della Commissione UE del 29 novembre 2021 intitolato «Resilience Dashboards for the social and economic, green, digital, and geopolitical dimensions», con i suoi allegati, reperibile in lingua inglese al link [https://ec.europa.eu/info/publications/resilience-dashboards-report-and-annex\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/resilience-dashboards-report-and-annex_en), consultato in data 12 settembre 2022.

<sup>142</sup> Comunicazione (COM/2020/493 final) del 9 settembre 2020, par. 1.

<sup>143</sup> *Ivi*, nella «Sintesi».

di marcia alternative con correlati calendari di attuazione; scelta dei percorsi e delle strategie, delle azioni e dei partenariati ad essi associati; definizione di indicatori adeguati di monitoraggio per rendere possibile l'adattamento delle azioni in corso d'opera; discussioni strategiche con i livelli di governo locale, regionali e statali coinvolti, con le amministrazioni degli altri Stati UE e con le istituzioni europee, garantendo forme di partecipazione dei principali soggetti interessati, della società civile e dei cittadini; integrazione della previsione strategica nei processi di elaborazione delle decisioni amministrative, con valutazioni d'impatto relative anche alla resilienza, pianificazioni mediante scenari di futuro alternativi e condivisione policentrica delle informazioni per costruire reti pubblico-privato di intelligenza collettiva<sup>144</sup>.

La Commissione UE, traendo lezioni dalla recente crisi pandemica ed assumendo quest'ultima come caso paradigmatico dell'epoca di turbolenze, caoticamente ricorrenti e destabilizzanti, cui il tessuto istituzionale deve prepararsi per il presente e per il futuro, ha espresso la stretta relazione tra «resilienza» e «previsione strategica» con questa sintetica schematizzazione grafica<sup>145</sup>:



Da ultimo, a chiudere questa rassegna (non esaustiva) dei materiali giuridici sinora emersi sulla resilienza al livello UE, si consideri la recente

<sup>144</sup> V. sempre la Comunicazione (COM/2020/493 final) del 9 settembre 2020, alla nota 12, per questa elencazione di sfide che, nel testo, vengono traslate da chi scrive, in prospettiva, anche in capo alle pubbliche amministrazioni italiane.

<sup>145</sup> *Ivi*, par. 2, Fig. 2.2, «Rapporto tra la previsione strategica e la resilienza».

Raccomandazione della Commissione dell'8 febbraio 2023 (2023/C 56/01) sugli obiettivi dell'Unione «in materia di resilienza alle catastrofi»: ivi (par. 5) la resilienza si traduce soprattutto nel «prevedere» (ossia «migliorare la valutazione dei rischi, la loro previsione e la pianificazione della gestione dei rischi di catastrofi»); nel «preparare» (ossia «aumentare la consapevolezza e la preparazione della popolazione in materia di rischi»; nell'«allertare» (nel senso di «migliorare l'allerta rapida»); nel «rispondere» («rafforzare i mezzi di risposta del meccanismo dell'Unione»); e nel «proteggere» (nella prospettiva specifica della Raccomandazione, soprattutto «garantire un solido sistema di protezione civile»). Nell'Allegato alla Raccomandazione, la resilienza si declina, ad esempio, in «capacità di elaborazione di scenari», «capacità di anticipazione», «sviluppo di azioni preventive», «capacità di previsione, rilevamento e monitoraggio», «misure di adattamento», «sistemi di allerta», «esercitazioni periodiche» «capacità di pianificazione della continuità operativa», necessità di «rivedere periodicamente i piani e le procedure per renderli più flessibili e adattabili», «costituzione di scorte e riserve», «capacità di valutazione post-catastrofe», etc.

Ampliando lo sguardo dall'orizzonte europeo a quello internazionale, di notevole rilievo – sul piano non solo concettuale ma anche pratico – è anche l'apporto dell'OCSE, diretto specificamente alle amministrazioni pubbliche dei diversi Paesi<sup>146</sup>, circa la resilienza amministrativa.

Basti citare il Rapporto OCSE *Panorama des administrations publiques 2021*<sup>147</sup>, che contiene un'apposita parte intitolata *Focus - Parés pour l'Avenir* :

---

<sup>146</sup> L'OCSE, come è noto, fornisce apporti, strumenti, indicazioni e guide di grande utilità per le pubbliche amministrazioni a livello globale (soprattutto attraverso il suo *Observatory of Public Sector Innovation* - OPSI): in disparte quanto si dirà nel testo (e subito *infra*, nelle note successive) circa la resilienza, si segnalano per la loro rilevanza anche i contributi forniti dall'OCSE rispetto ad altre tematiche, quali la *Strategic Foresight* (della quale si è già detto) e il modello di *Anticipatory Innovation Governance* (AIG, su cui v. anche *infra*, nota 176): cfr. in particolare B. MONTEIRO - R. DAL BORGO, *Supporting Decision Making with Strategic Foresight: An Emerging Framework for Proactive and Prospective Governments*, OECD Working Papers on Public Governance, No. 63, OECD Publishing, 2023, al link <https://www.oecd-ilibrary.org/deliver/1d78c791-en.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fpaper%2F1d78c791-en&mimeType=pdf>; e P. TÖNURIST - A. HANSON, *Anticipatory Innovation Governance. Shaping the Future Through Proactive Policy Making*, 24 December 2020, OECD Working Papers on Public Governance, No. 44, OECD Publishing, 2020, al link <https://www.oecd-ilibrary.org/deliver/ccel14d80-en.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fpaper%2Fccel14d80-en&mimeType=pdf>.

<sup>147</sup> OECD, *Panorama des administrations publiques 2021*, OECD Publishing, 2021, al link <https://www.oecd.org/fr/gov/panorama-des-administrations-publiques-22214410.htm>. Tutte le citazioni testuali del rapporto OCSE riportate nel testo e nelle note seguenti sono nella traduzione

*Renforcer la Résilience des Administrations Publiques*<sup>148</sup>.

L'OCSE definisce ivi la resilienza come «la capacità dei sistemi di assorbire un evento destabilizzante, riprendersi dalle perturbazioni ed adattarsi all'evoluzione delle condizioni, pur conservando, nell'essenziale, la medesima funzionalità che avevano prima dello shock»<sup>149</sup>, e riferisce espressamente la resilienza alle pubbliche amministrazioni, affermando che «è fondamentale che le pubbliche amministrazioni lavorino attivamente per rafforzare la loro resilienza ai rischi futuri. Devono anche lavorare per dotarsi dei sistemi di governance necessari per progettare e attuare politiche che costruiscano la resilienza delle società [...] la capacità delle società di assorbire gli shock»<sup>150</sup>.

Secondo il citato Rapporto OCSE, la resilienza amministrativa (soggettiva) consisterebbe in «un processo in quattro stadi, che inizia prima e termina dopo la perturbazione. Il primo stadio è quello della pianificazione;

---

italiana di scrive (dall'originale consultato in francese).

<sup>148</sup> *Ivi*, Chap. 1, p. 21 ss. Va sottolineato peraltro che l'OCSE ha affrontato il tema della resilienza (soggettiva e oggettiva) in numerosi ulteriori rapporti e studi, tra i quali cfr., ad es: OECD, *Guidelines for Resilience Systems Analysis*, OECD Publishing, 2014; Id., *Boosting Resilience through Innovative Risk Governance* [OECD Reviews of Risk Management Policies], OECD Publishing, 2014; OECD, *Building Resilience: New Strategies for Strengthening Infrastructure Resilience and Maintenance* [OECD Public Governance Policy Papers], OECD Publishing, 2021. Si vedano in argomento I. LINKOV ET AL., *Resilience at OECD: Current State and Future Directions*, in *IEEE Engineering Management Review*, 46(4), 2018, pp. 128-135. Per riflessioni di ordine generale che muovono anche (ma non solo) dall'apporto dell'OCSE, v. A.G. PROFIROIU - C.-C. NASTACĂ, *What Strengthens Resilience in Public Administration Institutions?*, cit.

<sup>149</sup> *Ivi*, p. 23 (come già chiarito *supra*, nota 147, la traduzione italiana è di chi scrive; così anche per tutte le altre citazioni testuali del rapporto OCSE riportate nel testo e nelle note seguenti). L'OCSE richiama qui una propria precedente definizione, già consolidata in vari rapporti, tra i quali: OECD, *Boosting Resilience*, cit.; Id., *Good Governance for Critical Infrastructure Resilience* [OECD Reviews of Risk Management Policies], OECD Publishing, 2019. Si confronti la definizione dell'OCSE con quella proposta da D. CROCCO, *Resilienza*, cit., p. 13: «un sistema può definirsi resiliente se, a seguito di un turbamento, riesce ad individuare, non necessariamente facendo ricorso esclusivamente alle risorse proprie (*exclusive internal resources*), un nuovo equilibrio, in grado di sostenere lo shock, se necessario anche mutando per adattarsi al meglio alla nuova situazione, ma senza peggiorare gli indici di crescita [...] un sistema che dopo il turbamento ne esce addirittura migliorato, sarà un sistema che avrà dimostrato un maggior "indice di resilienza" e ciò a prescindere se tale risultato sia stato conseguito facendo ricorso a strumenti interni o influenze esterne [...] la tesi appena delineata potrebbe comunque essere oggetto di critica da parte di chi intendesse sostenere che un sistema propriamente resiliente può essere solo quello che contenga in sé tutte le capacità occorrenti ad affrontare situazioni di perturbamento. Per vero, non sembra opportuno considerare un sistema avulso da ciò che lo circonda (nella specie, altri sistemi), in quanto – a parere di chi scrive – un sistema può dirsi effettivamente resiliente solo se contiene in sé la capacità di affrontare le influenze esterne negative e, allo stesso tempo, di trarre dalle influenze positive nuova linfa in un'ottica di miglioramento».

<sup>150</sup> *Ivi*, ancora a p. 23.



consiste nel prepararsi alle perturbazioni adottando strategie volte a preservare il funzionamento di base del sistema ed a rilevare le minacce a cui esso è esposto. Il secondo stadio è quello dell'*assorbimento*; consiste, una volta manifestatasi la perturbazione, nello svolgimento di attività volte a limitare l'entità e la durata dei suoi effetti. Il terzo stadio è quello del *recupero*; consiste nel ripristinare il funzionamento del sistema nelle migliori condizioni di velocità, economia ed efficienza. Il quarto stadio è quello dell'*adattamento*; consiste nell'imparare da quanto accaduto negli stadi dell'assorbimento e del recupero e nel far evolvere il sistema in modo che esso possa far fronte meglio a minacce future»<sup>151</sup>.

Per l'OCSE, dunque, «un'amministrazione resiliente è [...] quella che, di fronte a un'ampia gamma di perturbazioni che incidono sulla disponibilità dei suoi input o sul corretto funzionamento dei suoi processi, è in grado, senza indugio, di continuare a fornire servizi e risultati simili a beneficio dei cittadini, quindi di riprendersi dallo shock e adattarsi in modo da limitare il più possibile gli effetti di perturbazioni future»; è interessante il rilievo secondo cui «*la resilienza tende ad essere una questione di grado* piuttosto che una realtà binaria», in quanto essa è suscettibile di «variare a seconda del tipo di shock in questione, o da una componente all'altra della sfera pubblica»<sup>152</sup>.

La resilienza, secondo questa visione, consiste in un complesso di capacità amministrative che devono “scattare” in contesti caratterizzati da una «*miscela di interconnessione e imprevedibilità*», quando gli shock e i cambiamenti in un sistema (ecologico, istituzionale, finanziario, etc.) possano diffondersi ad altri sistemi interdipendenti in maniera tanto improvvisa e subitanea quanto difficile da predefinire esattamente, e ciò «*a causa dell'esistenza di un'intera gamma di collegamenti noti e sconosciuti*» tra sistemi complessi, per cui persino piccoli cambiamenti iniziali potrebbero produrre *ex abrupto* effetti sproporzionati, a cascata o multipli<sup>153</sup>.

È in questo tipo di situazioni che le pubbliche amministrazioni, per poter essere qualificate come resilienti, devono essere in grado di rispondere, nei confronti dei cittadini, alle seguenti domande: la p.a. «dispone delle risorse umane, dei fondi, dei beni e delle conoscenze necessarie per limitare la sofferenza della popolazione, subito dopo lo shock? Ha processi che gli consentono di

---

<sup>151</sup> *Ibidem* (corsivi aggiunti in enfasi).

<sup>152</sup> *Ivi*, p. 24 (corsivi aggiunti in enfasi).

<sup>153</sup> *Ivi*, p. 25 (corsivi aggiunti in enfasi).

reagire rapidamente? Se alcune delle sue funzioni e abilità sono state degradate dallo shock, è in grado di trovare altri mezzi per garantire l'assolvimento della propria missione? Supporta la ripresa post-crisi? Si adatta, imparando lezioni dalle esperienze per rispondere meglio agli shock e ai disastri successivi?»<sup>154</sup>.

L'OCSE evidenzia analiticamente, nel proprio Rapporto, un ampio ventaglio di misure che le amministrazioni pubbliche dovrebbero adottare per rafforzare la propria resilienza<sup>155</sup>. Tra queste (oltre ad alcune che, seppur estremamente importanti, sono di portata trasversale in quanto riferibili ad altri principi del diritto amministrativo o dell'ordinamento generale<sup>156</sup>, e ad altre che intercettano soprattutto la resilienza nella sua dimensione oggettiva<sup>157</sup>), appaiono di particolare interesse, ai fini della resilienza amministrativa soggettiva, le seguenti.

Le pp.aa. dovrebbero assicurarsi di avere al loro interno, ricostituendoli o creandoli, propri «cuscini di sicurezza»<sup>158</sup>. L'OCSE non si riferisce solo a riserve di natura finanziaria, di bilancio e fiscali (fondamentali in caso di shock e crisi per mettere in campo massicci e tempestivi interventi di sostegno ai cittadini e alle imprese, e poi per non porre fine agli aiuti prematuramente e improvvisamente finché i sistemi socio/economici restino fragili), ma anche a «riserve di beni essenziali» che vadano oltre gli ordinari stoccaggi, per garantire forniture e approvvigionamenti adeguati di beni fisici vitali in caso di crisi<sup>159</sup>.

---

<sup>154</sup> *Ivi*, p. 24.

<sup>155</sup> *Ivi*, p. 48 ss.

<sup>156</sup> E questo il caso, ad es., delle misure relative alla trasparenza, all'integrità pubblica, all'equità, all'inclusione, al coinvolgimento dei cittadini nei procedimenti decisionali, alla lotta alla disinformazione e alla cd. "misinformazione", di cui *ivi*, pp. 58-66.

<sup>157</sup> Si tratta, in particolare, delle misure per la resilienza relativa ai rischi climatici ed ambientali e per la resilienza delle infrastrutture, di cui *ivi*, pp. 50-53.

<sup>158</sup> *Ivi*, p. 54 (corsivi aggiunti in enfasi).

<sup>159</sup> Afferma l'OCSE, *ivi*, p. 55 (traduzione in italiano sempre di chi scrive): «occorre costituire migliori riserve di "beni essenziali" e studiare con attenzione la questione di come garantire forniture adeguate in caso di crisi [...] Lo stoccaggio da solo non può garantire la resilienza, poiché le crisi future non sono del tutto prevedibili, né lo sono le esatte risorse che potrebbero essere necessarie per affrontarle. Si possono prevedere tre misure per garantire alla popolazione l'approvvigionamento di beni essenziali, che dovrebbero essere attuate parallelamente per anticipare le crisi ed evitare che si creino penurie. La prima consiste in una supervisione strategica basata su scenari previsionali e una valutazione del rischio per identificare i tipi e le quantità di beni essenziali che sarebbero necessari in caso di crisi, pianificare e coordinare risposte agili lungo la catena di approvvigionamento e comunicare con cittadini e *stakeholders*. La seconda consiste nel promuovere la disponibilità dei beni essenziali, mobilitando il "potere d'acquisto" dello Stato, sostenendo l'innovazione e le capacità del settore privato, nonché infine accumulando scorte e mettendo in comune risorse oltre le delimitazioni amministrative territoriali. La terza, infine,

In termini più ampi, le amministrazioni pubbliche dovrebbero incorporare in sé una garanzia adeguata di «ridondanza» amministrativa, mantenendo al loro interno «capacità eccedentarie» per lo svolgimento delle attività e dei servizi<sup>160</sup>.

Il profilo della cd. ridondanza<sup>161</sup> è di particolare rilievo per la resilienza delle pp.aa. (e su esso si tornerà nel paragrafo che segue): affinché le pp.aa. siano in grado di conservare, nell'ipotesi di perturbazioni destabilizzanti (anche del tutto inattese) che le colpiscano, la «capacità necessaria per l'esercizio delle funzioni-chiave dell'amministrazione pubblica attraverso vie complementari», la ridondanza «dal punto di vista della resilienza» impone che, prima del sopravvenire della perturbazione, le stesse pp.aa. abbiano doverosamente provveduto a «mantenere plurime modalità operative di prestazione [...] la resilienza dei poteri pubblici richiede capacità di funzionamento ridondanti ed eccedentarie»<sup>162</sup>.

Ponendosi da questo angolo di osservazione, si mostrano al giurista in una luce molto diversa (e meno retoricamente celebrativa) alcune classiche misure di “razionalizzazione” e “semplificazione” che mirano a ridurre tempi e costi amministrativi solo “tagliando”, all'interno delle pp.aa., il numero o la dimensione di uffici, funzionari, sedi, apparecchiature, strumenti, riducendo così l'organizzazione “all'osso” per raggiungere equilibri (asseritamente) ottimizzati tra risorse, obiettivi e risultati: misure di questo tipo, sebbene giustificabili nella prospettiva di altri principi come quelli di economicità e di efficienza, risulterebbero in contrasto con la necessità di ridondanza quale componente essenziale della resilienza amministrativa.

L'OCSE fa un esempio emblematico da questo punto di vista: «durante la pandemia [...] le infrastrutture digitali si sono affermate come una fonte essenziale di resilienza in molti ambiti dell'attività pubblica, sostituendo almeno parzialmente le infrastrutture fisiche [...] il digitale costituirebbe tuttavia una soluzione meno efficace in caso di crisi che esigano di lavorare insieme in presenza e/o che investano con violenza direttamente la stessa infrastruttura

---

consiste nel garantire l'accesso della popolazione ai beni essenziali, in particolare rafforzando la resilienza delle infrastrutture critiche necessarie per la produzione, gli scambi, il trasporto e la distribuzione, e nel coordinare le consegne sull'ultimo chilometro [...].

<sup>160</sup> *Ibidem* (corsivi aggiunti in enfasi).

<sup>161</sup> Si veda sul punto *infra*, nota 178.

<sup>162</sup> *Ivi*, p. 55.

digitale (ad es. esempio, un terremoto, un'alluvione, un cyberattacco). La pubblica amministrazione deve adattarsi e sforzarsi di migliorare le proprie prestazioni future rafforzando le proprie competenze e le sue capacità di amministrazione digitale [...] allo stesso tempo, *la resilienza richiede che le autorità pubbliche mantengano le loro infrastrutture non digitali (uffici fisici, linee telefoniche fisse, ecc.) al fine di garantire la ridondanza* e di attenuare crisi che presentino differenti caratteristiche. Per quanto riguarda la fornitura di servizi, è necessario *mantenere una pluralità di canali coerenti*, come digitale, faccia a faccia e telefono (erogazione di servizi “omnicanales”) [...] è inoltre importante mantenere i canali tradizionali di prestazione in presenza per i cittadini [...] meno capaci di utilizzare i servizi digitali» in caso di gravi crisi<sup>163</sup>.

Infine, nel Rapporto si sottolinea come la resilienza amministrativa implichi e richieda di sviluppare «*competenze anticipative*» all'interno delle pp.aa.<sup>164</sup>.

Circa questo punto, l'OCSE muove dal contesto di fondo presupposto alla resilienza: dopo aver premesso che «la gestione delle crisi costituisce una competenza essenziale delle pubbliche amministrazioni [...] quasi tutti i paesi dell'OCSE hanno vissuto, negli ultimi vent'anni, almeno una o più grandi crisi per le quali non erano sufficientemente preparati [...] molte di queste crisi hanno fatto seguito alla materializzazione di rischi che non erano stati previsti [...] o rischi la cui portata o complessità erano inaspettate», coerentemente il Rapporto osserva che «in un mondo complesso, non tutti i rischi sono prevedibili [...] è impossibile per i pubblici poteri predire o prevedere pienamente gli shock e le crisi che essi si troveranno ad affrontare in futuro; per questo essi devono massimizzare la resilienza»<sup>165</sup>.

Su queste basi, si tratta di comprendere che «*per migliorare la resilienza*», le pp.aa. devono «*identificare e sostenere le innovazioni rilevanti a questo scopo prima delle crisi*», in tutti gli ambiti, i piani e le dimensioni del loro funzionamento («l'elaborazione delle politiche, la gestione delle risorse umane, la contrattazione pubblica, l'analisi e la diffusione dei dati»); in altri termini, proprio l'imprevedibilità dei rischi in un contesto di turbolenze impone alle amministrazioni pubbliche di non rinchiudersi nelle proprie routinarie modalità

---

<sup>163</sup> *Ibidem* (corsivi aggiunti in enfasi).

<sup>164</sup> *Ibidem* (corsivi aggiunti in enfasi).

<sup>165</sup> *Ivi*, rispettivamente a p. 30 e a p. 56 (corsivi aggiunti in enfasi).

di comportamento, e di riconoscere, invece, che «*l'innovazione è una componente legittima e necessaria della reazione delle autorità pubbliche alle crisi*»<sup>166</sup>.

L'OCSE (in sintonia con l'impostazione della UE sulla resilienza, illustrata *supra*) declina l'innovazione che si lega alla resilienza soprattutto in chiave di «*previsione strategica*», di amministrazione per «*anticipazione*», di «*sperimentazione*» e di capacità di pensare «*in maniera creativa*»<sup>167</sup>.

In particolare, nel Rapporto si afferma che «*per costruire la resilienza, è necessario migliorare le capacità di previsione strategica, con l'obiettivo di creare visioni funzionali e operative del futuro che consentano una migliore anticipazione e pianificazione precauzionale [...] incoraggiare l'innovazione al di fuori dei periodi di crisi, e in particolare un ricorso più ampio ad approcci anticipatori all'innovazione. L'innovazione anticipativa implica, da parte dei pubblici poteri, un lavoro di delimitazione dei contorni di futuri preferibili o di futuri da evitare, e poi di sperimentazione in un ambiente reale, con l'obiettivo di determinare politiche efficaci per avvicinarsi a scenari preferibili*»; tra le misure possibili, ad esempio, si suggeriscono «*dialoghi regolari e ripetuti durante i quali i decisori pubblici e le parti interessate esaminino particolari scenari [...] futuri, identifichino le loro diverse ambizioni ed esplorino le modalità per realizzarle*», oppure esperienze in partenariato pubblico-privato di «*digital sandbox*» in un «*ambiente di sperimentazione digitale*»; simili «*approcci potrebbero facilitare l'emergere delle innovazioni necessarie per assorbire le crisi*»<sup>168</sup>.

L'OCSE insiste molto sui profili dell'organizzazione riferiti al personale amministrativo, perché l'innovazione deve necessariamente partire dai funzionari come persone<sup>169</sup> e incidere su mentalità, formazione, impostazione, attitudini: «*per migliorare la resilienza, è necessario sviluppare all'interno del settore pubblico le competenze e le capacità necessarie per facilitare la soluzione di*

---

<sup>166</sup> *Ivi*, pp. 55-56 (corsivi aggiunti in enfasi).

<sup>167</sup> *Ivi*, p. 56 (corsivi aggiunti in enfasi).

<sup>168</sup> *Ibidem*.

<sup>169</sup> Per la centralità, all'interno dell'organizzazione, del ruolo del funzionario come persona umana, sia consentito il rinvio a M. MONTEDURO, *Il funzionario persona e l'organo: nodi di un problema*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 1/2021, pp. 49-88; per la rinnovata concezione della "visione" che connota giuridicamente il dovere d'ufficio del funzionario, v. il recente e stimolante lavoro monografico di S. DETTORI, *Il dovere d'ufficio nella teoria giuridica della funzione amministrativa*, Wolters Kluwer, 2023, e già ID., *Coordinamento e dovere d'ufficio nella logica dell'interdipendenza amministrativa*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 1/2020, pp. 21-50.

*problemi complessi e per innovare*»; poiché «non esiste un profilo “standard” di competenze che condizioni la resilienza», le pp.aa. devono sviluppare un capitale umano variegato in competenze che possano contribuire alla resilienza [...] devono quindi massimizzare la resilienza investendo nelle competenze “generaliste” dei loro funzionari e nelle loro capacità di risolvere problemi complessi, ossia di comprendere il problema incontrato, *pensare in modo creativo* per definire potenziali soluzioni, testarle e cooperare con gli altri per metterle in pratica [...] garantire che essi stabiliscano in modo proattivo le relazioni necessarie per il coordinamento con gli attori-chiave rilevanti in altri settori dell'amministrazione»; inoltre, poiché «molti dei principali rischi noti che i paesi dovranno affrontare nei prossimi decenni sono di natura transnazionale», i funzionari dislocati in diversi comparti e livelli di amministrazione dovrebbero «essere in grado di collaborare efficacemente tra loro per progettare e implementare soluzioni comuni [...] la resilienza richiederà quindi [...] anche competenze linguistiche e di comunicazione interculturale»<sup>170</sup>.

3. *Considerazioni di sintesi: la fisionomia essenziale della resilienza amministrativa (oggettiva e soggettiva); la riconoscibilità di un emergente “principio di resilienza” come ipotesi di lavoro.*

Provando a tirare le fila delle eterogenee e magmatiche indicazioni attingibili dal caleidoscopio di materiali sopra esaminati, agli occhi dell'interprete inizia a delinearsi, affiorando dalle nebbie, una sagoma, seppur con contorni non ancora del tutto nitidi: quella della resilienza come concetto giuridicamente rilevante (anche) per il diritto delle amministrazioni pubbliche.

Questa sagoma è percepibile se la si colloca su uno sfondo: il contesto che la «resilienza» presuppone, e da cui essa emerge, è quello di «turbolenze»<sup>171</sup>

<sup>170</sup> OECD, *Panorama des administrations publiques 2021*, cit., pp. 56-57 (corsivi in enfasi).

<sup>171</sup> Sul concetto di «turbolenza», vedi C. ANSELL - J. TRONDAL - M. ØGÅRD (eds.), *Governance in Turbulent Times*, Oxford University Press, 2017; C. ANSELL - J. TRONDAL, *Governing Turbulence: An Organizational - Institutional Agenda*, 2018, in *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(1), 2018, pp. 43-57; J. TRONDAL ET AL. (eds.), *Governing Complexity in Times of Turbulence*, Edward Elgar, 2022. Nei citati scritti di Ansell e Trondal (e in tutti quelli che ad essi fanno adesivamente riferimento), si nota come la nozione di «turbulence» sia tratta dalla fisica (in particolare dagli studi sulle dinamiche caotiche dei fluidi) e possa essere riferita a «situations where events, demands, and support interact and change in highly variable, inconsistent, unexpected or unpredictable ways»; si rilevano tre caratteristiche del concetto di turbolenza, legate rispettivamente a «shifting parameters», «intercurrence» e «temporal complexity»; si distinguono tre tipi di

che – questo è l'aspetto saliente – non sono gli ordinari «cambiamenti» (fisiologici passaggi da date condizioni di ordine ad altre), né le eccezionali «emergenze» a carattere episodico, anomalo e circoscritto (condizioni accidentali di disordine), ma piuttosto sconvolgimenti caotici a carattere sistemico, frequente, globale (condizioni strutturali e ricorrenti di disordine): queste «turbolenze», secondo molti osservatori anche nell'ambito delle scienze dell'amministrazione<sup>172</sup>, caratterizzano ormai l'epoca attuale e la differenziano

---

turbolenza, ossia «turbulent environments», «turbulent organizations» e «turbulence of scale»; si sottolineano le differenze tra i concetti di «turbulence» (a carattere tendenzialmente non transitorio) e «crisis» (a carattere tendenzialmente transitorio), sebbene tra essi vi sia un'indubbia connessione. Si rinvia comunque a quanto si preciserà ulteriormente *infra*, nella nota 172.

<sup>172</sup> Si vedano sul punto le considerazioni di G. VALOTTI ET AL., *Ripensare la pubblica amministrazione: il bisogno di reactivity*, in G. VALOTTI (a cura di), *Reactive PA. Lezioni dalla pandemia per il cambiamento della pubblica amministrazione*, Egea, 2022, pp. 13-29, in particolare nel par. 1.1. (pp. 13-16), intitolato «Turbulent problems e nuova normalità», ove gli autori osservano: «c'erano una volta [...] i wicked problems ("problemi malvagi") [...] rappresentavano una sfida per il settore pubblico, e interessavano diversi campi di intervento quali sanità, istruzione, servizi sociali, sviluppo economico, ecc. Tuttavia, si manifestavano in un contesto stabile, o almeno prevedibile [...] le amministrazioni pubbliche potevano contare su un basso grado di dinamicità dell'ambiente esterno [...] qualche volta, poi, capitavano "grand challenges", "unknown unknowns, black swans, and mega crises", o, semplicemente, "crisis". Si trattava di situazioni sconvolgenti, che mettevano sotto pressione il settore pubblico, chiamato ad organizzare in breve tempo risposte efficaci, legittime e tempestive in contesti altamente incerti [...] si trattava di problemi, comunque, circoscritti nel tempo e nello spazio, e dopo la tempesta ritornava sempre il sereno». Del tutto differente, invece, sarebbe la situazione odierna, in cui non solo si verificano «situazioni caratterizzate da eventi sorprendenti», ma «soprattutto la loro frequenza è aumentata considerevolmente. Laddove le emergenze costituivano un'eccezione al normale funzionamento della pubblica amministrazione, ora l'emergenza sembra essere la normalità. Il settore pubblico, e la società nel suo complesso, sono sottoposti a sfide del tutto nuove e imprevedibili, e gli studiosi di *public administration* e management sono chiamati a riflettere su come riuscire a governarle. Prendendo in prestito le parole dalla fisica, tali tipologie di problemi sono stati definiti "turbolenze". Gli autori, dopo aver richiamato la definizione di «turbolenze» fornita da Ansell e Trondal (v. *supra*, nota 171), aggiungono in proposito: «esse originano da un aumento della velocità, complessità e conflitto delle nostre società e sono caratterizzate da una interdipendenza e cambiamento dinamici. La loro principale caratteristica è [...] il fatto di essere altamente variabili, imprevedibili e imprevedibili. Si tratta di situazioni che generano un elevato grado di incertezza, cui è difficile rispondere data la mancanza di tempo e l'inefficacia di soluzioni precedentemente utilizzate. È proprio la periodicità di eventi "turbolenti" che ne caratterizza la problematicità [...] sembra essere ormai questa la "nuova normalità", e le amministrazioni pubbliche devono imparare a gestirla con approcci e strumenti adeguati». Nel saggio, gli autori (p. 16 ss.) focalizzano l'attenzione sulla «resilienza dinamica», sul «pragmatismo», sulla «robustezza» e sulla «velocità», condensando nel concetto di «reactiveness» i rapporti di interdipendenza e complementarità tra queste capacità. Di particolare interesse sono anche le considerazioni di P. MARKS - M. KNASSMÜLLER, *Bouncing Around in a Turbulent Teaching Environment: Teaching and Researching Resilience for Public Administration*, in *Teaching Public Administration*, 41(1), 2023, pp. 23-27; secondo questi autori, per poter affrontare le turbolenze sistemiche della nuova epoca in

significativamente da quelle precedenti, fino a porre, all'estremo, anche rischi esiziali di collasso (i cd. *existential risks* [x-risks], e *global catastrophic risks* [GCRs]) a livello ecologico, economico, sociale<sup>173</sup>.

---

cui l'umanità è entrata, è essenziale che anche e soprattutto le amministrazioni pubbliche incorporino pienamente in sé il concetto di resilienza; gli autori offrono alla discussione cinque punti-chiave (la traduzione in italiano dall'originale inglese è di chi scrive; i corsivi sono aggiunti in enfasi): «*Proposizione 1. I sistemi amministrativi devono (ri)definire il loro approccio alla resilienza. Le pubbliche amministrazioni trarrebbero vantaggio dallo sviluppo di un concetto elaborato di resilienza che soddisfi i requisiti di ciascun contesto specifico. Per migliorare la resilienza del sistema, sono cruciali una comprensione e una consapevolezza comunemente condivise dei suoi mezzi e dei suoi obiettivi: quali sono esattamente le caratteristiche di una pubblica amministrazione resiliente? Come possono i dipendenti pubblici di tutti i livelli gerarchici valutare se il proprio ambiente di lavoro è resiliente? [...] il concetto di resilienza potrebbe mettere in discussione la cultura e la mentalità collettiva del rispettivo sistema amministrativo [...] la gestione del rischio e i piani anti-catastrofe non sono sufficienti [...] in ogni caso, la resilienza sarà in un rapporto di tensione reciproca con altri principi-guida di un'amministrazione (soprattutto obiettivi di efficienza) [...]* *Proposizione 2. È necessaria una maggiore ricerca teorica ed empirica sulla resilienza nella P.A. [...] Mentre altre comunità di ricerca hanno sviluppato una tradizione nell'esplorazione del concetto di resilienza, sono necessarie ulteriori ricerche sulla resilienza sia teorica che applicata rispetto alle pubbliche amministrazioni, per chiarire in che modo essa differisce dai SES (sistemi socio-ecologici), le variazioni in termini psicologici o di sostenibilità necessarie per sviluppare amministrazioni più solide e reattive [...]* *Proposizione 3. L'integrazione della resilienza nei curricula degli studi sulla P.A. deve essere rafforzata [...]* *Proposizione 4. La conoscenza sulla diversità dell'insegnamento sulla complessità (in particolare resilienza/rischio/adattamento/reattività) dovrebbe essere rafforzata [...]* *Proposizione 5. Le politiche nazionali dell'istruzione, delle università e dei programmi sulla P.A. devono comprendere e riflettere le implicazioni della prospettiva di resilienza delle amministrazioni». V. anche, di recente, C. ANSELL - E. SØRENSEN - J. TORFING, *Public Administration and Politics Meet Turbulence: The Search for Robust Governance Responses*, in *Public Administration*, 101(1), 2023, pp. 3-22.*

<sup>173</sup> Si vedano, di recente, le raccolte di saggi contenute in D. ZIMMER - T.A. UNDHEIM - P.N. EDWARDS (eds.), *Intersections, Reinforcements, Cascades. Proceedings of the 2023 Stanford Existential Risks Conference*, Stanford, 2023, e S.J. BEARD ET AL. (eds.), *The Era of Global Risk: An Introduction to Existential Risk Studies*, Cambridge, 2023, nonché la monografia di T. ORD, *The Precipice: Existential Risk and the Future of Humanity*, New York, 2020; cfr. altresì, L. KEMP ET AL., *Climate Endgame: Exploring Catastrophic Climate Change Scenarios*, in *PNAS*, 119(34), e2108146119; N.A. SEARS, *Existential Security: Towards a Security Framework for the Survival of Humanity*, in *Global Policy*, 11(2), 2020, pp. 255-266; sia consentito, in argomento, anche un rinvio a M. MONTEDURO, *La tutela della vita come matrice*, cit., spec. p. 427 ss., e *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, cit., passim. Di grande utilità, sul punto, è la lettura del *The Global Risks Report 2023* (18<sup>th</sup> Ed.) del World Economic Forum (Cologny/Geneva, 2023), al link [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Global\\_Risks\\_Report\\_2023.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2023.pdf), in particolare il Capitolo 2 («Global Risks 2033: Tomorrow's Catastrophes») e il Capitolo 3 («Resource Rivalries: Four Emerging Futures»), quest'ultimo soprattutto nella sezione sulle «Polycrises». Si noti come nell'ultimo ventennio siano stati costituiti in ambito accademico, presso alcune tra le istituzioni accademiche più prestigiose a livello mondiale (es. le Università di Oxford, Cambridge, Stanford e Heidelberg) alcuni centri di ricerca internazionali sugli x-risks e i GCRs, quali il Future of Humanity Institute (Oxford University, 2005, link <https://www.fhi.ox.ac.uk/>), il



È possibile, a giudizio di scrive, tentare di ricostruire la fisionomia essenziale di un concetto generale di “resilienza amministrativa”, inferendone i tratti caratterizzanti per abduzione<sup>174</sup> dalla vasta e dispersa messe dei materiali

---

Centre for the Study of Existential Risk (Cambridge University, 2012, link <https://www.cser.ac.uk/>), la Stanford Existential Risks Initiative (Stanford University, 2019, <https://seri.stanford.edu/>) e il Käte Hamburger Centre for Apocalypse and Post-Apocalyptic Studies (Universität Heidelberg, 2019, <https://www.capas.uni-heidelberg.de/en>).

<sup>174</sup> Chi scrive è persuaso, infatti, che il tentativo di inferire un concetto/principio generale di resilienza amministrativa dai materiali di diritto positivo esaminati, sul piano logico/giuridico chiami in causa più propriamente una «abduzione», anziché una «induzione» (quest'ultima per supposta generalizzazione dal particolare all'universale): si veda, sul punto, quanto ulteriormente chiarito *infra*, nella nota 196. Basti qui ricordare che, sulla scorta degli studi fondativi di Charles Sanders Peirce, tra i processi di inferenza l'*abduzione* si distingue nettamente dall'*induzione* (ed entrambe dalla *deduzione*): v. sul punto, ad es., G. BONIOLO - P. VIDALI, *Introduzione alla filosofia della scienza*, Mondadori, 2003, pp. 66-68, ed *ivi* anche alcune citazioni testuali del pensiero di Peirce (queste ultime sono riportate di seguito tra “” per evidenziarle; tutti i corsivi sono nell'originale): «[...] “L'abduzione è il processo di formazione d'ipotesi esplicative. È l'unica operazione logica che introduce una nuova idea, in quanto l'induzione non fa che determinare un valore e la deduzione sviluppa semplicemente le conseguenze necessarie di una pura ipotesi. La deduzione trova qualcosa che *deve* essere; l'induzione mostra qualcosa che è *realmente* operativa; l'abduzione meramente suggerisce che qualcosa *può* essere”. L'abduzione è uno strumento per generare ipotesi [...] quando ne siamo sprovvisti, o quando quelle consuete sembrano non funzionare. L'abduzione è l'inferenza che permette di ricondurre l'eccentricità di eventi finora inesplicabili a una – diversa – normalità, ipotizzando una spiegazione plausibile». In questa prospettiva, l'abduzione è dunque un tipo di inferenza che si attiva a fronte di un «fatto sorprendente, cioè problematico rispetto al sapere di sfondo accettato», di «fatti che non rientrano [...] nelle attese del nostro sapere di sfondo; essa consiste nell'ipotizzare una nuova spiegazione «a carattere congetturale» di quel fatto, in maniera tale che quest'ultimo non ci appaia più sorprendente alla luce di tale «spiegazione» (ID., *ibidem*). Rispetto all'induzione, l'abduzione è però un'inferenza a più alto tasso di opinabilità, fallibilità e contestabilità: «una deduzione [...] poste delle premesse, deriva necessariamente le conseguenze [...] l'induzione [...] poste delle osservazioni, inferisce conseguenze probabili da esse [...] l'abduzione non è deduzione, dato il suo carattere ipotetico, e non è induzione, perché la teoria non nasce da una regolarità nella serie di osservazioni, ma viene tentata (*to guess*) per spiegare i fatti che non rientrano, appunto, nelle attese del nostro sapere di sfondo. L'abduzione è intrinsecamente fallibile: produce solo possibilità esplicative [...] è uno strumento per la formulazione di ipotesi [...] “L'abduzione cerca una teoria. L'induzione cerca fatti. Nell'abduzione la considerazione dei fatti suggerisce l'ipotesi. Nell'induzione lo studio dell'ipotesi suggerisce gli esperimenti che mettono in luce quegli stessi fatti che l'ipotesi aveva indicato. Il modo di associazione per cui, nell'abduzione, i fatti suggeriscono l'ipotesi è la *rassomiglianza*: rassomiglianza dei fatti alle conseguenze dell'ipotesi. Il modo di associazione per cui, nell'induzione, l'ipotesi suggerisce i fatti è la *continuità*: la comune consapevolezza che le condizioni dell'ipotesi si possono realizzare secondo certe modalità sperimentali”. Il fulcro dell'abduzione e dell'induzione è, in ogni caso, un'ipotesi: ma l'abduzione muove da un fatto sorprendente, cioè problematico rispetto al sapere di sfondo accettato, e perviene all'ipotesi di spiegazione; l'induzione invece muove da un'ipotesi promettente per suggerire la raccolta di un insieme di ‘istanze’ (per usare il linguaggio di Bacone) a sostegno di quell'ipotesi [...] solo un fenomeno contrario alle attese richiede, infatti, una spiegazione, ed è proprio questo genere di fatto sorprendente che attiva il procedimento abduitivo» (ID., *ibidem*). Gli autori, infine, propongono la

particolari di diritto positivo, sin qui esemplificativamente censiti ed esaminati<sup>175</sup>; questi ultimi, infatti, seppur eterogenei per fonte, rango, forza e livello, appaiono sufficientemente omogenei rispetto a un nucleo sostanziale condiviso, e quantitativamente copiosi, sì da non poter essere ignorati, né liquidati con un'alzata di spalle o sbrigativamente derubricati dall'interprete a fenomeno irrilevante per il diritto amministrativo.

Tali tratti caratterizzanti appaiono sintetizzabili, in via di approssimazione, nei termini seguenti.

Quando il diritto positivo, ai vari livelli dell'ordinamento, richiede direttamente o indirettamente alle pp.aa. di salvaguardare la «resilienza» di alcuni oggetti di tutela (si tratta della resilienza amministrativa qui qualificata come oggettiva) e/o la propria stessa «resilienza» (qui qualificata come soggettiva), le pubbliche amministrazioni, nell'elaborare e adottare le proprie decisioni (di agire o di non agire; unilaterali o plurilaterali; generali o particolari; di breve, medio o lungo termine), saranno chiamate:

[I] in termini *anticipativi* [*PROVIDERE*]: ad esplorare, attraverso una *previsione strategica* documentata, scientificamente e statisticamente fondata, trasparente, partecipata e con costanti aggiornamenti, *multipli futuri alternativi*<sup>176</sup>, considerando *traiettorie e interdipendenze ipotizzabili* (con

---

seguente rappresentazione schematica della «struttura del ragionamento abduttivo [...] – si dà il fatto sorprendente  $Q$  in rapporto a una teoria  $T$  esistente; – si ipotizza  $T'$ , tale che  $T' \neq T$  e  $T' \rightarrow Q$ ; –  $Q$  non è più sorprendente; – allora si rafforza l'ipotesi  $T'$ » (ID., *ibidem*).

<sup>175</sup> Per il concetto di “diritto positivo” qui adottato, si rinvia a quanto osservato *supra*, nella nota 26 (si precisa qui che, in coerenza con questa impostazione, non sono ad esempio da ascrivere al “diritto positivo”, neppure in un'accezione lata di quest'ultimo, documenti con carattere di studio, supporto o proposta quali il Rapporto JRC o il Rapporto OCSE citati nel paragrafo precedente, sebbene essi siano di grande ausilio all'interprete per ricostruire la nozione di resilienza attingibile da atti di *hard law* e di *soft law*, da fonti secondarie e terziarie, anche atipiche, del diritto amministrativo e da alcune pronunce giurisprudenziali).

<sup>176</sup> Naturalmente in base alle differenti capacità e risorse di cui disponga ciascuna p.a., anche attingendo collettivamente alle reti e alle piattaforme inter-istituzionali disponibili, ed utilizzando i metodi maggiormente consolidati nel campo interdisciplinare dei cd. *future studies*, quali, ad es.: la perlustrazione dell'orizzonte (*horizon scanning*); l'analisi e il monitoraggio delle macro tendenze (*megatrends monitoring and analysis*); l'elaborazione di scenari (*scenario building*); le pratiche progettuali immaginative e immersive (*speculative design*); i giochi simulativi (*serious games*), etc. Su questi metodi, anche in relazione all'azione delle istituzioni pubbliche, v. T. KUOSA, *The Evolution of Strategic Foresight: Navigating Public Policy Making*, Routledge, 2016; K.E. CUHLS, *Horizon Scanning in Foresight – Why Horizon Scanning is Only a Part of the Game*, in *Futures & Foresight Science*, 2(1), 2020; e23; E. STÖRMER ET AL., *Foresight – Using Science and Evidence to Anticipate and Shape the Future*, in V. ŠUCHA - M. SIENKIEWICZ (eds.), *Science for Policy Handbook*, JRC, Elsevier, 2020, pp. 128-142; R. POLI, *Working with the Future: Ideas and Tools*

maggiore o minore tasso di probabilità, inclusa all'estremo *anche la sorpresa*<sup>177</sup>

---

to *Govern Uncertainty*, BUP – Egea, 2022; C. ALEXANDRA ET AL., *Future-Thinking: Concepts, Methods and Capacities for Adaptive Governance*, in S. JUHOLA (ed.), *Handbook on Adaptive Governance*, Edward Elgar, 2023, pp. 76-98. Circa la “amministrazione per anticipazione”, che si ascrive al modello teorico della *Anticipatory Innovation Governance* (AIG), oltre ai contributi già citati *supra*, nota 146, in prospettiva giuridica generale cfr. J.B. RUHL - H.J. RUHL, *Pre-planning Transformation to Avoid Collapse—Is it possible?*, in *Futures*, 144, 2022, 103058; nella prospettiva del diritto amministrativo, i saggi raccolti nel volume collettaneo di Z. SÁNCHEZ SÁNCHEZ (dir.), R.B. FREIRE BRAÑA (coord.), *Foresight and Regulation. Anticipatory Governance and Administrative Foresight in Times of Transition and Recovery*, Aranzadi, 2022. Di notevole interesse è il progetto *TAGS – Toward an Anticipatory Governance System*, condotto da cinque Università italiane, che raccoglie e analizza sperimentazioni in materia di governance e propone una strada per diffondere modelli di “governance anticipante” nel sistema della Pubblica Amministrazione italiana, anche con la proposta di introdurre unità di previsione strategica (*strategic foresight*) a tutti i livelli dell'amministrazione pubblica: maggiori informazioni sono reperibili al link <https://www.governoanticipante.it/>, consultato in data 15 aprile 2023. Si veda anche il progetto *Anticipatory Governance Initiative* della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), che si pone l'obiettivo di promuovere la diffusione delle metodologie di anticipazione strategica (*strategic foresight*) nell'elaborazione delle politiche pubbliche, attraverso attività di *capacity building* quali la definizione di percorsi formativi per sviluppare le competenze necessarie ad integrare l'approccio di anticipazione strategica nel *modus operandi* dei decisori pubblici, e l'individuazione di possibili modalità di istituzionalizzazione della previsione strategica nei principali ambiti di definizione delle politiche pubbliche; le informazioni sono reperibili al link <https://sna.gov.it/nc/tutte-le-news/dettaglio-news/article/anticipatory-governance-initiative-il-progetto-sna-selezionato-nellambito-del-programma-technical/>, consultato in data 15 aprile 2023. Si aggiunga che la stessa SNA, con decreto del suo Presidente n. 320 del 23 dicembre 2020, ha istituito al proprio interno un'apposita «Unità per la previsione strategica e l'amministrazione anticipante».

<sup>177</sup> Come è stato esattamente sottolineato, proprio il riferimento alle «sorprese» può caratterizzare il concetto di «resilienza» rispetto a quello di «rischio», quanto meno se quest'ultimo viene inteso in senso tradizionale. Lo nota T. AVEN, *The Call for a Shift from Risk to Resilience: What Does it Mean?*, in *Risk Analysis*, 39(6), 2019, pp. 1196-1203: secondo l'autore (corsivi qui aggiunti in enfasi), «the resilience field arose as a supplement to the traditional probabilistic risk assessment approach, which has strong limitations in analyzing many types of real-life systems, particularly complex systems that are characterized by large uncertainties and the potential for surprises [...] As risk here is basically expressed through probability or expected values, often on the basis of historical data, there is little place for resilience analysis, as this analysis is to a large extent justified by referring to knowledge considerations: the knowledge supporting the probabilistic assessments could be more or less strong and there is a potential for surprises relative to the available knowledge. The probabilities do not reflect all relevant uncertainties [...] the call for a shift from risk to resilience must be interpreted as a call for stronger weight to be placed on resilience and resilience analysis. This means that narrow probabilistic-based risk perspectives should not in general be used as a basis for risk decision making [...] these perspectives do not give resilience the place it deserves. Traditional risk frames are not suitable for guiding the decision making on choice of arrangements and measures. In the face of uncertainties and the potential for surprises, we need to develop resilient systems [...] this cannot be done without some type of risk consideration and risk handling—resilience and risk analysis are both needed [...] Signals and potential surprises are rooted in resilience thinking but not so much in risk science». Sul tema, nella prospettiva

per qualcosa di totalmente inatteso allo stato attuale delle conoscenze, ma non di impossibile verifica) rispetto ai *principali fattori di perturbazione esterni* alla sfera della p.a. (siano questi ultimi shock molto intensi ma transitori, o sconvolgimenti meno intensi ma profondi e persistenti) *di ordine ecologico, economico o sociale*, al fine di mettere in campo anticipatamente, sulla base delle risultanze della previsione strategica, *programmi, piani, riserve di ridondanza*<sup>178</sup>,

---

comportamentale e organizzativa, si veda il fortunato volume, giunto alla sua terza edizione (la prima, con il sottotitolo *Assuring High Performance in an Age of Complexity*, risale al 2001; la seconda, con il sottotitolo *Resilient Performance in an Age of Uncertainty*, è del 2007; la terza, con il sottotitolo *Sustained Performance in a Complex World*, è del 2015) di K.E. WEICK - K.M. SUTCLIFFE, *Managing the Unexpected*, Wiley, 2015 (nell'edizione italiana, *Governare l'inatteso. Organizzazioni capaci di affrontare le crisi con successo*, Raffaello Cortina, 2010, a cura di F. DOVIGO).

<sup>178</sup> La *ridondanza* si riferisce al fatto che un sistema disponga di plurime risorse (es. processi, strumenti, persone) in grado di svolgere la stessa funzione, eccedentarie rispetto al livello di sussistenza; un sistema con ridondanza è più resiliente perché, nell'ipotesi in cui un evento perturbativo destabilizzante determini il blocco o il collasso di alcune delle risorse del sistema, la funzione svolta da queste potrà essere comunque assicurata in via sostitutiva, vicaria o supplente, dalle risorse "ridondanti" di scorta, già a disposizione del sistema e dunque immediatamente mobilitabili; ovviamente, *la ridondanza può entrare in frizione con l'efficienza e l'economicità*, perché richiede di mantenere (sopportandone tutti i costi) la presenza di risorse "in più" non pienamente performanti rispetto alle esigenze ordinarie; le risorse ridondanti saranno pienamente performanti se, e quando, accadrà l'evento perturbativo destabilizzante. Sull'importanza del concetto di «ridondanza» in relazione alla «resilienza», v. B. NOWELL - C. PIPPIN BODKIN - D. BAYOUMI, *Redundancy as a Strategy in Disaster Response Systems: A Pathway to Resilience or a Recipe For Disaster?*, in *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 25(3), 2017, pp. 123-135, che considerano (p. 123) «the notion of redundancy» come «one specific aspect of resilient systems», e distinguono (p. 125 ss.) quattro tipologie di ridondanza: il «*Backup*», definito come «a form of redundancy in which units (e.g., teams, equipment, personnel) residing outside the system are brought in and made operational in times of need»; la «*Cross-Functionality*», che consiste in «a form of redundancy in which a unit is either assigned a secondary role in addition to a primary role or is reassigned from a primary function to serve a secondary function during a time of need. This strategy involves repurposing of something or someone to act in a role that is outside of his/her/its primary role or function»; la «*Duplication*», ossia «a form of redundancy in which multiple units serve the same function at the same time. These duplicated units are internal to the system and are generally operational during normal operations. In these cases, they represent "slack capacity"»; e il «*Cross-Check*», definite come «a form of redundancy that involves verification of information or decisions with multiple sources before taking management action». Cfr. altresì L. GABLE - B.M. MEIER, *Complementarity in Public Health Systems: Using Redundancy as a Tool of Public Health Governance*, in *Annals of Health Law*, 22(2), 2013, pp. 224-245; S. VAN DE WALLE, *Building Resilience in Public Organizations: The Role of Waste and Bricolage*, in *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 19(2), 2014, article 6, pp. 12-13, secondo cui, sebbene «redundancies are generally seen as things the organisation can do without [...] redundancy generally has a negative connotation: something that is not needed, superfluous, useless», tuttavia, nella prospettiva della resilienza, si verifica esattamente l'opposto e la ridondanza assume una connotazione positiva, giacché «both emergence and resilience require a certain degree of

*esercitazioni, simulazioni, sperimentazioni*<sup>179</sup>, *sistemi di allerta precoce e di*

---

redundancy [...] there are [...] situations where organisations become too lean, or anorexic [...] or where organisations have gotten rid of elements that may prove to be very useful when circumstances change [...] grinding an organisation down to subsistence levels restricts its repertoire of responses to crises and may make it incapable of performing [...] resilient organisations contain many redundant structures [...] seemingly irrelevant organisational units and knowledge may become highly relevant when the context changes, or when an organisation is faced with new challenges or external threats. To be able to survive crises, systems and organisations require redundancy, or the maintenance of back-up systems, and a greater use of materials than would normally be necessary»; S. DUCHEK, *Organizational Resilience: A Capability-Based Conceptualization*, in *Business Research*, 13(1), 2020, pp. 215–246, p. 236, secondo cui «organizations need slack resources [...] a cushion of spare resources which can be flexibly used. In this respect, organizations also need some degree of redundancy such as *unused capacity*, *multiple sourcing*, or *parallel processes* [...] which allow for adequate functioning even if parts of the organization fail. The important question is at what point the costs of redundancy lose their positive influence and turn into a disadvantage» (corsivi aggiunti in enfasi); A. KHARRAZI ET AL., *Redundancy, Diversity, and Modularity in Network Resilience: Applications for International Trade and Implications for Public Policy*, in *Current Research in Environmental Sustainability*, 2, 2020, 10006.

<sup>179</sup> La resilienza si traduce giuridicamente anche nella necessità di adottare misure che, nella dimensione organizzativa, valorizzino alcune capacità dei funzionari e dirigenti pubblici che normalmente non sono promosse, ed anzi molto spesso sono represses e stigmatizzate, dal modello tradizionale di amministrazione difensiva, incardinato sulla prevedibilità, la routine e un atteggiamento formalistico e passivo nell'osservanza delle regole: si pensi, ad esempio, a capacità quali *immaginazione*, *creatività*, *improvvisazione*. Il problema, naturalmente, soprattutto nella prospettiva del giurista, non è certo quello di eccitare i funzionari a trasformarsi in una sorta di sognanti o scriteriati avventurieri, né di mettere in ombra la circostanza – decisiva – che l'essere alle dipendenze delle pp.aa. impone ad essi uno status e un correlato sistema di garanzie, limiti e doveri, anche di matrice costituzionale, diversi da quelli del lavoro privato; si tratta invece di rendere i funzionari amministrativi, mantenendo ben saldo il loro ancoraggio ai principi fondamentali di legalità e imparzialità, capaci di contribuire effettivamente alla resilienza complessiva delle amministrazioni pubbliche di cui essi sono uffici o organi, perché solo in questo modo i soggetti di amministrazione potranno farsi trovare "pronti" per anticipare, fronteggiare ed assorbire sorprese, eventi inaspettati, shock, in un'epoca di turbolenze. Cfr. in proposito quanto osservano, circa i «principi» di «agilità», «flessibilità», «improvvisazione e creatività», indispensabili per «far fronte alle turbolenze» cui è esposto il «settore pubblico», G. VALOTTI ET AL., *Ripensare la pubblica amministrazione*, cit., pp. 22-23. Molto chiaramente ed efficacemente in questo senso, di recente, G. CAPANO - F. TOTH, *Thinking Outside the Box, Improvisation, and Fast Learning: Designing Policy Robustness to Deal with What Cannot Be Foreseen*, in *Public Administration*, 101(1), 2023, pp. 90-105. Il pensiero di questi due studiosi italiani è di notevole interesse ai fini di questa indagine e di seguito, pertanto, si riporteranno i passaggi salienti del ragionamento da essi condotto, citandone ampi stralci (*passim*, corsivi aggiunti in enfasi). Secondo Capano e Toth (che si muovono però nella prospettiva del concetto di «robustness»: per le relazioni tra quest'ultimo e il concetto di resilienza v. *infra*, nella successiva nota 183), si tratta di stimolare «the capacity to deal with contingent or critical fluctuations through agility (the capacity to be proactive and respond quickly), flexibility (in organizational behavior and in reallocating financial and human resources), improvisation, and learning [...] in crisis management, very often it is not enough to follow the directives coming from the top or the instructions contained in official

---

*documents.* Those who operate in emergency situations – both decision-makers and street-level operators – must always *maintain a critical sense, be able to think “outside the box”* [...] and act accordingly. Thinking outside the box means *questioning the dominant interpretation shared by the majority* [...] *information and directives from higher levels or from sources considered authoritative should not be taken for granted, as they may prove fallacious.* At the same time, *proposals and information that may at first glance appear unorthodox or bizarre should not be hastily labeled inadmissible* [...] *Improvisation is a capability that not only is often underestimated in crisis management but also risks taking on a negative connotation:* those who improvise may be perceived as not having prepared well in advance; improvisation is used by actors who have not memorized the part and therefore resort to gimmicks. It is widely held that coping with an emergency requires foreseeing the danger and elaborating a detailed plan of action in advance: all the actors must scrupulously follow the planned script. However, the script sometimes does not exist, or the script prepared in advance may turn out to be incomplete or unsuitable for dealing with an unforeseen crisis. *Because it is not possible in crisis management to predict everything in advance, first responders must “be well versed in the art of improvisation”* [...] Improvisation and thinking outside the box can sometimes be combined but are two conceptually distinct skills. Those who think outside the box challenge the dominant interpretation, consider some of the indications received to be fallacious, and therefore do not apply them to prevent error. Those who improvise do not always violate the rules and dominant values: they improvise when the rules are vague or incomplete, when there are no precise indications, or when the official tools provided by the plans are not available. An alternative solution must then be promptly worked out, so the goal can still be achieved [...] unlike the easy interpretation, *improvisation does not involve inventing something from nothing. Improvisation does not simply involve creating in an intuitive and extemporary way or producing something on the spur of the moment* [...] one improvises from something pre-existing [...] when faced with unforeseen events, the existing rules could not provide solutions appropriate to deal with the unforeseen event (and could sometimes offered incorrect guidelines). Political-administrative systems can prepare for crises, unforeseen events, and highly turbulent conditions. Plans and protocols can be prepared for implementation under emergency conditions. It is important to be clear on this point and to avoid misunderstandings. We are not arguing here that preventive emergency plans should not be prepared and that we should rely solely on improvisation. Preventive contingency plans—if carefully prepared and tested through emergency drills—are certainly useful, if not indispensable, in dealing with crises. However, preventive contingency plans have difficulty anticipating all the possible challenges/threats that will arise or detailing all the decisions and actions to be implemented at various levels to deal with a crisis. Protocols and plans fatally leave a discretionary margin to decision-makers and street-level operators: sense- and decision-making activities cannot be carried out in advance but must be made on the spot in adaptation to the specific contextual conditions. Regardless of how detailed and far-sighted they may be, preventive plans always leave an implementation gap that must be filled by *“unplanned” activities*, which must be conducted once the crisis breaks out [...] by complementing (and correcting) preventive plans, *unplanned behaviors* contribute to making emergency systems more reliable and policies more robust. They therefore constitute “safety valves” that can be activated under emergency conditions to supplement what has already been prepared, thus making policies truly robust [...] *openness to unplanned responses should be prepared in advance.* What does this mean in concrete terms? *If you want the actors to show certain individual capabilities in crisis conditions (including thinking outside the box, improvisation, and fast learning), you must encourage and train them beforehand. You must create, under normal circumstances (or, in any case, under less turbulence), the conditions that favor these behaviors.* Organizations cannot expect to completely transform in crisis situations or to behave very differently from how they usually do. It is therefore in “times of peace” that we need to sow seeds to accustom individual actors to developing certain skills [...] *Thinking*

---

*outside the box is an individual inclination that can be encouraged and strengthened by an organizational context that is open to dissent, frank confrontation, individual discretion, and nonhierarchical decision-making. In contrast, an organizational culture based on discipline and conformism, with its attendant fears of contradicting superiors and breaking formal procedures, should – ceteris paribus – inhibit the autonomy of judgment and discourage the critical evaluation of the provisions received. At least in principle, a diversity-oriented policy design (at the level of decisionmaking bodies, experts, working teams, etc.) should favor a multiplicity of interpretations, dissenting positions, and opinion confrontation. Individuals with similar characteristics and backgrounds risk slipping into groupthink [...] Similar to thinking outside the box, the “art of improvisation” can be influenced by organizational design and developed in advance. Improvisation is not a simple instinct or an innate talent but is rather an individual skill that can be learned and kept in training [...] thus, improvisation has not only a spontaneous component but also a “trained” component. Policy design can make a difference, encouraging or discouraging individual improvisation. Systems marked by legalism and obsequious adherence to written rules tend to discourage improvisation. Individuals are not trained in problem-solving and fear sanctions if they engage in behavior not explicitly provided for by laws or established practices. In contrast, improvisation is encouraged by a design oriented toward individual discretion, structural flexibility, and procedural agility. Examples concrete measures that can be taken “in peacetime” can be given of to encourage improvisation. In many countries, decision-makers and emergency operators are periodically required to carry out drills and group simulations to prepare for crisis management, emergency decision-making, and thus improvisation. Since the aim is for individuals to have at their disposal a wide variety of “precomposed materials”, it is useful to promote strategies such as job rotation, to train individuals to be polyvalent and take on “virtual roles” [...] and to invite professionals to acquire knowledge outside their areas of specialization [...] All these capabilities can thus be improved and “prepared” through continuous training inside the respective organizations, which should be designed to promote diversity, internal dissent, individual responsibility, the discretion given to street-level operators, the attitudes of self-reflection and self-assessment, a reporting culture, a continuous search for innovation, and flexibility [...] However, these characteristics need both specific rules on organizational roles and proper recruiting and training systems. Thus, robust policy design should focus not only on organizational design but also on designing the procedures and processes through which individuals are pushed to capitalize on organizational characteristics [...] Curiously, the characteristics listed above are often discouraged or inhibited in normal times [...] Overall, we know that unplanned behaviors always emerge during crises and that many of them are very helpful. It is time to better understand how they work and how to make them a real, structured, and “planned” resource for dealing with crisis and turbulence. It is time, then, to increase our capacity to prepare for the unplanned». Osserva B. BOSCHETTI, *Diritto e resilienza*, cit., p. 219, a proposito della «resilienza trasformativa» nella sua «dimensione di progetto/design», che qui emerge un profilo «propriamente attitudinale» della resilienza, giacché si tratta di esprimere «quella progettualità identitaria capace di dare sostanza e originalità ai persistenti cambiamenti strutturali (le transizioni), al tempo stesso mantenendo aperte e stimolando nuove possibili re-interpretazioni del futuro (quale prima forma di giustizia nelle transizioni). Questa dimensione, che interiorizza quella di processo e di ecosistema, sollecita una risposta giuridica capace di imparare dall’esperienza (*learning by doing*) e autoriflessiva, informale, sperimentale e innovativa, abilitante e capacitante, rigenerativa e non estrattiva [...] vigile più che vigilante [...] la dimensione di progetto/design spinge il diritto verso forme di carattere sperimentale (sfruttando anche il carattere multi-livello e multi-polare dei sistemi di governance o il ricorso alla *soft law*), a tempo (*sunset regulation*) o sequenziali/evolutive [...] abilitative di contesti di auto-regolazione o sperimentazione regolatoria (ad es. *regulatory sandbox*), rigenerative delle forme del giuridico, anche in termini di istituti e categorie [...]*». Come rileva A.

*allarme rapido*<sup>180</sup>, etc., in modo da non farsi trovare impreparate di fronte a tali futuri possibili;

[II] in termini *diagnostici e prognostici* [AESTIMARE]: a *valutare/misurare*

---

DUIT, *Resilience Thinking: Lessons for Public Administration*, cit., p. 364, «a resilient public administration is in many ways different from a traditional Weberian bureaucracy: it consists of multiple organizational units in non-hierarchical networks with overlapping jurisdictions and cross-scale linkages; it has spare capacity to use in times of crisis [...] it uses *trial-and-error policy experiments and social learning* to keep the policy system within a desirable stability domain». In generale, B.H. WALKER - D.A. SALT, *Resilience Thinking: Sustaining Ecosystems and People in a Changing World*, Island Press, 2006, p. 147, sottolineano che «a resilience approach fosters and encourages novelty and innovation [...] A resilient system would subsidize experimentation—trying things in different ways [...] enabling innovation [...] embracing change». Le sperimentazioni istituzionali sono legate alla resilienza anche nella prospettiva dell'*Anticipatory Innovation Governance* (AIG), sulla quale v. *supra*, note 146 e 176). Nel sito istituzionale «Qualità PA», curato dal Dipartimento della Funzione Pubblica, al link <http://qualitapa.gov.it/news/la-frontiera-della-resilienza-lanticipatory-innovation-governance/>, consultato in data 15 aprile 2023, e in particolare nella pagina «La frontiera della resilienza: l'*Anticipatory Innovation Governance*», si legge in proposito: «L'*Anticipatory Innovation Governance* propone un nuovo metodo per il processo decisionale, che segue una *ratio* anticipatoria riguardo al futuro. Esso si basa su: Captare segnali, anche deboli, di profondi cambiamenti sociali; Reagire prontamente a questi segnali deboli prima che i cambiamenti si realizzino; Esplorare e sperimentare su questioni emergenti che potrebbero determinare priorità e impegni futuri; Verificare nuove ipotesi indagando sulle diverse possibilità; Sviluppare cicli di apprendimento continuo per cambiare rapidamente le strategie e di conseguenza gli approcci futuri; *Sviluppare capacità interne nell'ambito di un portafoglio diversificato di innovazioni*. L'introduzione di scenari futuri nei processi decisionali del settore pubblico permetterebbe alle amministrazioni di guidare l'innovazione e non essere guidate da essa. Inoltre, *sperimentare nuove innovazioni basate su scenari potenziali* consentirebbe di pianificare una strategia appropriata per raggiungere il "futuro desiderato" [...] questa nuova pratica di anticipazione nella governance non significa immaginare cosa accadrà nel futuro, al contrario, si tratta di modellare le azioni delle amministrazioni per promuovere i cambiamenti auspicabili. Dunque, in linea teorica, si dovrebbe prevedere una fase di *sperimentazione dove si testano possibili scenari* e poi adattare la pianificazione strategica in tal senso. Allo scopo sarà necessario formare nuove competenze all'interno dell'organizzazione, necessarie per l'applicazione di logiche *data-driven*. Per poter raggiungere tale innovazione procedurale [...] nelle amministrazioni pubbliche è necessario un lungo processo di cambiamento culturale [...] è necessario accettare la possibilità di *fallire anche nel settore pubblico*, ossia abbandonare la presunzione di assoluta conoscenza di qualsivoglia questione [...] *La prevalenza di approcci di routine e la mancanza di fiducia nel cambiamento diffusa fra dirigenti e funzionari unitamente alla scarsità di competenze per analizzare e comprendere gli scenari futuri sono tutte condizioni che sottolineano l'urgenza di un cambiamento nella governance*. Il nuovo modello deve essere definito con un atteggiamento di *problem-solving* e un orientamento *user-centric* nella definizione di soluzioni, le quali devono essere realizzabili e fattibili, *imparando dai propri errori in un processo di continuo miglioramento*» (corsivi aggiunti in enfasi).

<sup>180</sup> Cfr. ad es. M. SCHEFFER ET AL., *Early-Warning Signals for Critical Transitions*, in *Nature*, 461(7260), 2009, pp. 53-59; M. HERMANSSEN - O. RÖHN, *Economic Resilience: The Usefulness of Early Warning Indicators in OECD Countries*, in *OECD Journal: Economic Studies*, 1, 2016, pp. 9-35; Y. LI, *Identifying the Key Catastrophic Variables of Urban Social-Environmental Resilience and Early Warning Signal*, in *Environment International*, 113, 2018, pp. 184-190.



quale sia, prima, e come cambi, durante e dopo l'evento perturbativo, il grado di resilienza rispettivamente oggettiva o soggettiva<sup>181</sup>, ossia il livello e la velocità delle capacità di reazione, assorbimento e adattamento dell'oggetto/del soggetto di amministrazione rispetto ai disturbi considerati, anche attraverso il ricorso ad appositi "indicatori" e "sensori" di resilienza, avendo presente che il grado di resilienza varia *nello spazio* (tra oggetti e tra soggetti, o tra loro sub-sistemi interni, anche in forza delle interconnessioni tra essi) e muta *nel tempo* (con riferimento al medesimo oggetto o al medesimo soggetto, e ai loro sub-sistemi interni)<sup>182</sup>;

[III] in termini *difensivi* [*SERVARE*]: ad adottare decisioni amministrative (non necessariamente *extra ordinem*, ma di natura ordinaria ogniqualvolta la situazione lo consenta) nell'imminenza o nel corso della perturbazione, contenenti *misure di protezione e di ripristino* che consentano all'oggetto/al soggetto di amministrazione di *mantenere nell'essenziale la continuità delle proprie funzioni-chiave, a un livello almeno minimo che ne eviti il collasso*<sup>183</sup>;

---

<sup>181</sup> Nel caso della resilienza oggettiva, naturalmente, a seconda del diverso tipo di oggetto occorrerà, di volta in volta, far riferimento alla resilienza ecologica, o socio-ecologica, o ingegneristica, etc.

<sup>182</sup> Cfr. C. GONZÁLEZ-QUINTERO - V. S. AVILA-FOUCAT, *Operationalization and Measurement of Social-Ecological Resilience: A Systematic Review*, in *Sustainability*, 11(21), 2019, 6073; H.L. NGUYEN - R. AKERKAR, *Modelling, Measuring, and Visualising Community Resilience: A Systematic Review*, *ivi*, 12(19), 2020, 7896.

<sup>183</sup> Nell'ambito di una parte della letteratura (specialmente quella che fa ricorso al concetto di turbolenza: v. *supra*, note 171 e 172), si registra di recente la tendenza a spostare l'attenzione dalla «resilienza» a una capacità reputata come autonoma e distinta da quest'ultima, ossia la «robustezza» (*robustness*). Si vedano in questo senso, a titolo esemplificativo, G. CAPANO - J.J. WOO, *Resilience and Robustness in Policy Design: A Critical Appraisal*, in *Policy Sciences*, 50(3), 2017, pp. 399-426, spec. pp. 401-406 (la traduzione in italiano dall'originale inglese è di chi scrive), i quali criticano il concetto di «resilienza» ritenendolo troppo generico, plurivoco e difficilmente utilizzabile nel campo delle scienze politiche e sociali, e preferiscono perciò fare riferimento alla «robustezza» intesa come «capacità di mantenere le *funzioni* di un sistema», distinguendola dalla «stabilità» intesa come «capacità del sistema di mantenere il suo effettivo *stato*»; in questa concezione, «la robustezza è una proprietà degli assetti istituzionali attraverso i quali un sistema può adattarsi o ritrovare stabilità dopo aver attraversato periodi di incertezza e/o trasformazione. A differenza della resilienza, la stabilità che un sistema robusto riacquista dopo essersi ripreso dallo shock e dall'incertezza potrebbe non assomigliare al suo stato pre-shock [...] sebbene robustezza e resilienza siano stati spesso trattati come sinonimi, un'analisi degli usi interdisciplinari esistenti dei due termini rivela l'esistenza di importanti differenze concettuali tra robustezza e resilienza [...] la resilienza è un concetto che si concentra sulla comprensione della capacità di sistemi, organizzazioni, politiche e individui di persistere nel tempo contro shock "esterni" (senza, tuttavia, identificare le ragioni o le cause specifiche di tale capacità). La robustezza collega direttamente le dinamiche sistemiche/organizzative/politiche alla valutazione della capacità di performance, ovvero la capacità di *mantenere le stesse prestazioni a fronte di qualsiasi tipo di perturbazione interna/esterna* [...] resilienza e robustezza non sono necessariamente correlate tra loro [...] sono

concettualmente distinte, nonostante la tendenza in gran parte della letteratura esistente a trattarle come intercambiabili o sinonimi. La robustezza consente di evitare il forte impatto delle perturbazioni interne ed esterne [...] e, quindi, riduce o elimina il ruolo della resilienza almeno rispetto alla sua attuale accezione sistemico-reattiva [...] le caratteristiche esibite dalla resilienza sono efficaci quando la robustezza è insufficiente per evitare shock esterni che colpiscono direttamente sistemi, organizzazioni o politiche [...] la resilienza sembra essere una proprietà conservativa che potrebbe inibire l'adattamento o il cambiamento, mantenendo così l'effettivo equilibrio socio-politico [...] mentre la robustezza può essere portatrice dei dovuti cambiamenti necessari per mantenere la funzionalità e gli obiettivi del sistema e, quindi, il suo equilibrio. Pertanto, la robustezza sembra inibire la resilienza, mentre la resilienza diventa importante quando la robustezza fallisce» (corsivi nell'originale). Nello stesso senso F. SCOGNAMIGLIO ET AL., *The Public Sector and Co-Creation in Turbulent Times: A Systematic Literature Review on Robust Governance in the COVID-19 Emergency*, in *Public Administration*, 101(1), 2023, pp. 53-70: nel pensiero di questi autori (p. 56: la traduzione in italiano dall'originale inglese è sempre di chi scrive) la «robustezza» si riferirebbe alla «capacità di un sistema complesso di rimanere funzionale di fronte a shock o disturbi [...] mantenendo le sue caratteristiche funzionali primarie pur affrontando un'ampia gamma di input e fattori di stress, come quelli che ci si può aspettare siano prodotti da prodotti dalla turbolenza», dunque alla capacità di «adattarsi dinamicamente di fronte alle sfide di eventi turbolenti» al fine di «mantenere la funzionalità del sistema invece di conservare inutilmente lo stato del sistema»; la «resilienza» viene invece intesa da questi autori, restrittivamente, come la capacità di «riprendersi da eventi dirompenti e ripristinare il vecchio equilibrio del sistema», e da questo punto di vista essa si rivelerebbe «non fattibile in condizioni di turbolenza, dove il ripristino del vecchio equilibrio non è spesso possibile o addirittura auspicabile». A questo modo di impostare il rapporto tra «resilienza» e «robustezza» possono rivolgersi, tuttavia, due ordini di considerazioni critiche, ovviamente solo ai fini specifici di questa indagine. La prima obiezione è di carattere generale: ridurre la resilienza alla capacità di «rimbalzare all'indietro» e ritornare allo stato di equilibrio precedente corrisponde, in realtà, a una visione troppo limitata, che potrebbe forse essere riferibile alla resilienza oggettiva nella sua accezione ingegneristica (e peraltro, anche in questo caso, solo restando ancorati alla nozione restrittiva di *engineering resilience* proposta oltre cinquanta anni fa da Holling, ma ormai per molti versi superata dall'impostazione moderna della *resilience engineering*: v. *supra*, note 6 e 74), ma non lo è né per la resilienza oggettiva nella sua accezione ecologica e socio-ecologica, né per la resilienza soggettiva, le quali includono, invece, sia la capacità del sistema di mantenere le proprie funzioni-chiave, sia la capacità di «rimbalzare in avanti» verso nuovi stati di equilibrio diversi dal precedente, come testimonia ampiamente la bibliografia citata *supra*, nelle note precedenti; osserva esattamente S. ZORZETTO, *Resilienza*, cit., p. 198, che «la resilienza esprime una propensione di *moto verso*. E se originariamente il verso era all'«indietro», gli usi odierni enfatizzano invece l'«in avanti»» (corsivi nell'originale); da questo punto di vista, come notano J.M. ANDERIES - C. FOLKE - B. WALKER - E. OSTROM, *Aligning Key Concepts for Global Change Policy: Robustness, Resilience, and Sustainability*, in *Ecology and Society*, 18(2), 2013, article 8, i concetti di «resilienza» e «robustezza» sono strettamente interconnessi e possono essere usati «in tandem»; secondo S. ABIMBOLA - S.M. TOPP, *Adaptation with Robustness: The Case for Clarity on the Use of 'Resilience' in Health Systems and Global Health*, in *BMJ Global Health*, 3, 2018, e000758, pp. 1-3, «when adaptation takes place within a context of robustness, what happens is resilience [...] resilience as *adaptation with robustness*» (corsivi aggiunti in enfasi); più di recente, con riferimento alle amministrazioni pubbliche, cfr. A. NIEUWBORG ET AL., *A Categorization of Resilience: A Scoping Review*, in *Administrative Sciences*, 13(4), 2023, article 95, spec. pp. 8-11, secondo cui «the overarching concept is referred to as resilience and consists of four aspects: fragility, robustness, adaptation, and transformation [...] all these aspects contribute to the overarching concept of resilience. For example, when a system does

[IV] in termini *astensivi* [ABIRE]: ad evitare *ex ante* di adottare (opzione ottimale: ad es., esclusione di alcune opzioni, a monte, in seno a programmazioni o pianificazioni generali; rigetto di altre opzioni, a valle, all'esito di procedimenti puntuali avviati ad istanza di parte o d'ufficio), o *ridurre e mitigare in itinere* (opzione subottimale: ad es., modifica di decisioni già adottate, integrazione in esse di ulteriori prescrizioni), o almeno *ritirare ex post* (ultima opzione: ad es., eliminazione in autotutela) proprie *decisioni amministrative* (positive o negative) che conducano l'oggetto o il soggetto di amministrazione, considerati nelle loro concrete condizioni di spazio e di tempo, ad *avvicinarsi eccessivamente alle soglie critiche di resilienza* (cd. *tipping points* o *critical thresholds*, ossia i punti di non ritorno, di rottura o di collasso<sup>184</sup>, rispettivamente dell'oggetto o del

---

not change due to a disruption it manifests the robust aspect of resilience». La seconda obiezione qui mossa è di carattere più specificamente giuridico. I materiali di diritto positivo, censiti ed esaminati nel testo, mostrano infatti che la «resilienza» in senso giuridico (quanto meno quella soggettiva) incorpora in sé anche la cd. «robustezza», pur non esaurendosi in essa, dal momento che la resilienza è espressamente definita da numerose fonti normative (ad es., la Direttiva UE 2022/2557 sulla resilienza dei soggetti critici) come capacità dell'amministrazione (anche) di proteggersi dalle perturbazioni e di resistervi mantenendo attivo il nucleo delle proprie funzioni essenziali e garantendone la continuità. Più radicalmente, B. BOSCHETTI, *Diritto e resilienza*, cit., pp. 211-212, ritiene che vi siano «due volti del concetto normativo di resilienza, l'uno difensivo/conservativo [...] e l'altro proattivo/trasformativo», sicché la resilienza in senso giuridico è tanto una «capacità di resistenza» a shock e crisi sistemiche, che innesca «una risposta giuridica di tipo reattivo/difensivo, preventivo e/o predittivo-adattiva, prudentiale, precauzionale», quanto una «capacità di realizzare persistenti cambiamenti strutturali (in modo equo, inclusivo e sostenibile)», che dà la stura a «una risposta giuridica responsiva, proattiva, costruttivamente protesa e orientata a realizzare grandi orizzonti di cambiamento ecosistemico [...] una risposta giuridica trasformativa».

<sup>184</sup> Cfr. J. FARLEY - A. VOINOV, *Economics, Socio-Ecological Resilience and Ecosystem Services*, in *Journal of Environmental Management*, 183, 2016, pp. 389-398, p. 390: «resilience is the capacity of a system to withstand and adapt to change to remain within the critical thresholds of its current regime [...] thresholds are sudden large, nonlinear, changes in a property of a system as a consequence of smooth and continuous change in a variable which affects it [...] thresholds are tipping points, and crossing one leads to a sudden shift to a contrasting dynamical regime [...] socio-ecological systems confront different types of thresholds that interact in complex ways. Both ecological and socio-economic thresholds are important» (corsivi aggiunti in enfasi); C-Z. LI - A-S. CRÉPIN - C. FOLKE, *The Economics of Resilience*, in *International Review of Environmental and Resource Economics*, 11, 2017, pp. 309-353, p. 311, i quali sottolineano «the existence of thresholds or tipping points, which may trigger abrupt shifts from one regime to another when crossed. A regime is here the basin within which a given system remains stable in structure, functions, and feedbacks. Resilience is concerned with the capacity of a system to persist and develop in its regime without shifting into another regime» (corsivi aggiunti in enfasi). Secondo una definizione fornita dall'IPCC (O. HOEGH-GULDBERG ET AL. [eds.], *Impacts of 1.5°C of Global Warming on Natural and Human Systems*, in V. MASSON-DELMOTTE ET AL. [eds.], *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial*

---

*levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, Cambridge University Press, 2018, pp. 175-312, p. 262, reperibile al link [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2022/06/SR15\\_Chapter\\_3\\_LR.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2022/06/SR15_Chapter_3_LR.pdf), consultato in data 15 aprile 2023), «tipping points refer to critical thresholds in a system that, when exceeded, can lead to a significant change in the state of the system, often with an understanding that the change is irreversible». Sulla storia del concetto (sviluppatosi in scienze “dure” come la chimica, la matematica, la fisica, la biologia e l’ecologia, ma poi transitato ormai pienamente anche in scienze sociali, in particolare nelle discipline politologiche, sociologiche ed economiche) e le varie definizioni dei «tipping points», si veda l’interessante rassegna delle posizioni in campo svolta da M. MILKOREIT ET AL., *Defining Tipping Points for Social-Ecological Systems Scholarship—An Interdisciplinary Literature Review*, in *Environmental Research Letters*, 13, 2018, 033005, che mostra un’esplosione degli studi in materia soprattutto negli ultimi due decenni; secondo gli autori (pp. 9-11), «a social tipping point can be defined as a point within an SES at which a small quantitative change inevitably triggers a non-linear change in the social component of the SES, driven by a self-reinforcing positive feedback mechanisms, that inevitably and often irreversibly lead to a qualitatively different state of the social system. Due to the interconnectedness between social and ecological system components, crossing a social (or ecological) tipping point leads to a qualitatively different SES, which is characterized by a different set of stabilizing positive and negative feedbacks [...] a tipping point is a threshold at which small quantitative changes in the system trigger a non-linear change process that is driven by system-internal feedback mechanisms and inevitably leads to a qualitatively different state of the system, which is often irreversible. This definition establishes a minimum set of four constitutive features of tipping points that apply across disciplines (multiple stable states, non-linear change, feedbacks as driving mechanism, limited reversibility). If these four essential characteristics are given, the use of the term tipping point is justified». Sui rapporti tra «collasso» e perdita di «resilienza», v. le considerazioni di G.S. CUMMING - G.D. PETERSON, *Unifying Research on Social-Ecological Resilience and Collapse*, in *Trends in Ecology & Evolution*, 32(9), 2017, pp. 695-713, i quali sottolineano (p. 696) che «collapse and resilience are two sides of the same coin; collapse occurs when resilience is lost, and resilient systems are less likely to collapse», e tentano di mettere a fuoco precisamente il concetto di collasso individuandone quattro caratteristiche (p. 699): «*The four criteria for defining collapse*: 1. *The identity of the social-ecological system must be lost*. Key actors, system components, and interactions must disappear [...] 2. *Loss of identity should happen fast* relative to regeneration times and turnover rates of identity-defining components of the system [...] 3. *Collapse involves substantial losses of social-ecological capital* [...] 4. *The consequences of collapse must be lasting*, persisting longer than a single generation or much longer than the typical dynamics of the system. Collapse alters system dynamics and increases recovery times, as in the loss of critical infrastructure [...] for people, the consequences of collapses may persist for centuries and are often irreversible». Secondo D. WERNLI ET AL., *Understanding and Governing Global Systemic Crises in the 21st Century: A Complexity Perspective*, cit., pp. 211-212, «tipping points describe how a relatively small event can precipitate disproportionate change in the system itself. A tipping point is generally associated with some forms of irreversibility [...] if not managed appropriately, systemic crises may have long-term impacts and even lead to the collapse of some parts of the economy, social systems, and society. Collapse can be considered as an abrupt regime shift at which point the identity of a system is lost [...] Along with a loss of identity and capital, the notion of collapse emphasizes a breakdown that occurs relatively rapidly and is accompanied by a series of undesirable or destructive events [...] from a global sustainability perspective, collapse can result from the failure of a society to manage its ever-increasing complexity while preserving the natural resources it needs to persist». Cfr. altresì T. O’RIORDAN - T. LENTON (eds.), *Addressing Tipping*

soggetto);

[V] in termini *estensivi* [AUGERE]: ad adottare *decisioni amministrative*, prima che incomba o dopo che sia cessata la perturbazione, volte a *migliorare ed accrescere il grado di resilienza* oggettiva o soggettiva, in modo da allontanare il più possibile e il prima possibile l'oggetto/il soggetto dai punti di non ritorno, di rottura o di collasso, con *misure di recupero e di promozione*, serbando la *memoria degli eventi perturbativi passati* e maturando un *apprendimento dall'esperienza di questi ultimi*, in particolare quando l'erosione della resilienza sia stata concausata da pregresse azioni o inazioni amministrative;

[VI] in termini *autoregolativi* [ADAPTARE]: nell'esercizio delle potestà di auto-normazione interna (nei limiti in cui esse siano attribuite dall'ordinamento) e di auto-organizzazione (sul piano macro- o, quanto meno, micro-organizzativo), a *rendere flessibili, elastici e adattativi sia i propri procedimenti* di programmazione, pianificazione, decisione e contrattazione *sia la propria organizzazione*, in maniera tale da consentirne l'*adeguamento rapido e dinamico* – tanto rispetto alle attività istruttorie, partecipative e decisorie, quanto rispetto alle strutture e alle relazioni organizzative – *all'evoluzione del grado di resilienza* degli oggetti e dei soggetti (o dei loro sub-sistemi interni) in dipendenza dai disturbi esterni<sup>185</sup>.

---

*Points for a Precarious Future*, Oxford University Press, 2013; M-C. RIEKHOF ET AL., *To Tip or Not To Tip: The Window of Tipping Point Analysis for Social-Ecological Systems*, in *Natural Resource Modeling*, 35, 2022, e12357.

<sup>185</sup> V. in argomento, nella letteratura italiana di diritto amministrativo: la monografia di B. BOSCHETTI, *La de-strutturazione del procedimento amministrativo. Nuove forme adattative tra settori e sistemi*, ETS, 2018; il saggio di F. DI LASCIO, *Public Administration as a Complex Adaptive System between Crisis and Conflict*, in M. DE DONNO - F. DI LASCIO (a cura di), *Public Authorities and Complexity. An Italian Overview*, ESI, 2022, pp. 77-100; e quello di M. DE DONNO, *L'organizzazione dei poteri repubblicani di tutela dell'“integrità ecologica” del Paese: tra complessità, adattività e resilienza del sistema*, cit., spec. pp. 924-925; quest'ultima autrice sottolinea, *ivi*, che «alle amministrazioni (tutte) deve richiedersi anche un cambiamento culturale del loro stesso modo di essere e di agire, più adattivo», ed osserva che «flessibilità», «interconnessione» e «inter-operabilità» rappresentano «criteri [...] che – com'è stato dimostrato – possono integrare perfettamente le stesse capacità adattive dei procedimenti delle amministrazioni»; tali criteri, in materia di organizzazione amministrativa, «potrebbero già trovare precisi riferimenti normativi», in particolare «nell'art. 2 del d.lgs. n. 165/2001, che nello stabilire le “linee fondamentali” dell'organizzazione amministrativa, richiama, secondo – se si vuole – una logica di tipo adattivo, i criteri di “funzionalità” rispetto ai compiti (comma 1, lett. a), di “flessibilità” (comma 1, lett. b), di comunicazione interna ed esterna e, per l'appunto, di “interconnessione” tra gli uffici (comma 1, lett. c)» (così l'autrice a p. 985, nota 87). Nella letteratura internazionale di scienze dell'amministrazione, v. A. STARK, *Bureaucratic Values and Resilience: An Exploration of Crisis Management Adaptation*, cit.; M.N.I. SARKER ET AL.,

L'insieme dei canoni di condotta *sub* [I], [II], [III], [IV], [V] e [VI] potrebbe delineare (questa è la proposta ricostruttiva che qui si formula, offrendola al dibattito) un concetto generale di resilienza amministrativa, impiegabile in via esplorativa nella sfera giuspubblicistica.

Ove tale assunto fosse condiviso, sorgerebbe un ulteriore interrogativo. Sarebbe infatti lecito chiedersi se questo complesso di canoni sia, più ambiziosamente, in grado di assumere la fisionomia di (nuovo?) principio generale del diritto amministrativo, ossia se l'interprete sia autorizzato a ritenere riconoscibile e configurabile nell'ordinamento (almeno in prospettiva) un *principio di resilienza amministrativa*<sup>186</sup>, dotato della portata precettiva che connota i principi in senso proprio.

La delicatezza di questo interrogativo richiede di non trarre conclusioni affrettate, ma di procedere con cautela, per almeno tre ordini di ragioni.

In primo luogo, i principi richiedono di essere "presi sul serio", trattandosi di fenomeni giuridici da maneggiare con estrema morigeratezza e attenzione, per evitare una loro incontrollabile proliferazione per via interpretativa<sup>187</sup>. Occorre infatti avere presente un *caveat*: ogni volta che si

---

*Administrative Resilience and Adaptive Capacity of Administrative System: A Critical Conceptual Review*, cit. Si vedano altresì le considerazioni di A. BOIN - M. LODGE, *Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration*, cit., p. 292: «[...] there is the issue of improvisation. Crises stretch institutions to the limit, rendering standard operating procedures inapplicable and severely testing professional norms. Institutions are thus forced to work outside established routines and practices. This, in turn, means that adaptation and improvisation are critical capacities. But what does improvisation entail, exactly? When working outside the rules is effective, we talk about improvisation. When it is not, we speak of deviation (and discuss the importance of human error). We do not know how to teach leaders and organizations how to adapt and improvise in a responsible manner; it might even be argued that such a demand contradicts the basic characteristics of a bureaucracy, which are stability and normalization through classification».

<sup>186</sup> Cfr. sul punto quanto già osservato, seppur solo in relazione al diritto ambientale e con specifico riferimento alla resilienza oggettiva di tipo ecologico, in M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, cit., pp. 45-46. Si rinvia, per ulteriori riferimenti bibliografici alla resilienza come nuovo "principio" giuridico, agli autori già citati *supra*, nella nota 32, cui *adde* (ma sempre nella prospettiva del diritto ambientale) A. FORTES MARTÍN, *La resiliencia ambiental y el (re)posicionamiento del derecho ante una nueva era sostenible de obligada adaptación al cambio*, in *Actualidad Jurídica Ambiental*, 92, 1 de julio de 2019; F.J. SANZ LARRUGA, *La resiliencia ambiental como principio y como objetivo frente a la vulnerabilidad: su aplicación al caso de las zonas costeras*, in B. SORO MATEO - J. JORDANO FRAGA (dirs.), S. ÁLVAREZ CARREÑO (coord.), *Viejos y nuevos principios del derecho ambiental*, Tirant lo Blanch, 2021, pp. 73-84.

<sup>187</sup> Come veniva ben rilevato già oltre un decennio fa, «negli ultimi anni il diritto amministrativo generale sembra aver registrato una vera e propria "proliferazione" dei principi: in una sorta di

riconosce l'esistenza, nell'ordinamento, di un principio generale, non si compie un'operazione interpretativa "innocua" o "neutra", perché si dà invece la stura – e di ciò è necessario avere piena consapevolezza – a un processo nomogenetico che troverà in quel principio una sorgente continua e tendenzialmente inesauribile di "generazione di regole"<sup>188</sup>, le quali, enucleandosi e specificandosi dal principio generale nei vari casi anche attraverso la mediazione della giurisprudenza, andranno a vincolare, spesso invasivamente, le condotte di ampie ed indeterminabili platee di soggetti pubblici e privati.

In secondo luogo, il processo di emersione di un (autentico) principio giuridico, ancor più quando quest'ultimo ha carattere inespresso/implicito<sup>189</sup>

---

continua osmosi tra livello dei principi istituzionali, livello dei principi generali desumibili dalla Costituzione e livello dei principi generali che discendono dalla legislazione ordinaria, dal piano del "fatto" emergono continuamente alla superficie nuovi principi di diritto positivo»: così F. DE LEONARDIS, *Principio di prevenzione e novità normative in materia di rifiuti*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 2/2011, pp. 14-43, citazione a p. 15.

<sup>188</sup> Il riconoscimento della valenza nomogenetica o nomopoietica dei principi è uno dei punti che riesce ad accomunare autori pur molto diversi per impostazione (basti pensare a studiosi quali Betti, Raz, Scarpelli, Bartole, Modugno, etc.). Cfr., solo per alcuni esempi recenti di adesione a questo assunto, E. SCODITTI, *Giurisdizione per principi e certezza del diritto*, in *Questione Giustizia*, n. 4/2018, pp. 24-36, secondo cui (pp. 28-29) «il compito dei principi è quello di generare regole in occasione del presentarsi del fatto. Le regole che risultano dal concorso dei principi non sono regole ermeneutiche, ma fattispecie normative vere e proprie» (corsivi qui aggiunti in enfasi); G. D'AMICO, *Appunti per una dogmatica dei principi*, in G. D'AMICO - S. PAGLIANTINI, *L'armonizzazione degli ordinamenti dell'Unione europea tra principi e regole. Studi*, Giappichelli, 2018, pp. 2-33, spec. p. 3 e ss. (nel paragrafo 2.1. intitolato «Prima proposizione: I principi (giuridici) sono norme giuridiche»), secondo cui «i principi "contengono" (*recte*: consentono di ricavare) "regole vincolanti di azione" (ossia, appunto, "norme giuridiche"). Il che vale così per i "principi espressi" (categoria alla quale appartengono non solo [...] i principi costituzionali, ma anche principi [che] sono *enunciati esplicitamente* dal legislatore ordinario), come per quelli c.d. "inespressi". È vero, infatti, che questi ultimi sono (per definizione) ricavati *induttivamente* (e con un processo di astrazione generalizzante) da una serie di regole specifiche, e che pertanto – sotto questo profilo – si potrebbe pensare che la natura "normativa" appartenga a *codeste "regole"*, e non ai principi che da esse si estraggono; ma è anche vero che il "principio" (inespresso) ricavato da una serie di regole [...] *oltrepassa* – poi – le (singole) regole da cui è tratto, e si pone come "norma" (potenzialmente) *produttiva di ulteriori regole*, destinate a disciplinare (attraverso il c.d. procedimento analogico) "casi non regolati" (e che – attraverso la concretizzazione del principio – trovano, appunto, anch'essi la propria "regola" di disciplina)» (corsivi nell'originale).

<sup>189</sup> Sul fatto che possano a pari titolo riconoscersi tanto «principi generali inespressi» (ossia «principi tacitamente posti», «inespressi» perché «impliciti nell'ordinamento», «impliciti e desumibili astrattamente dalle norme particolari espresse») quanto «principi generali espressi» (perché «esplicitamente formulati», «posti» con una «loro formulazione legislativa») è ormai pressoché concorde la dottrina giuspubblicistica quanto meno a partire dal notissimo contributo di V. CRISAFULLI, *Per la determinazione del concetto dei principi generali del diritto*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 1941, pp. 41-63, 157-181, 230-264; circa i «principi tacitamente posti, inespressi», Crisafulli sottolineava che «il procedimento che porta alla

(giacché in tal caso la “costruzione” del principio finisce per dipendere esclusivamente dagli interpreti, in sede giurisprudenziale o dottrinale) non è né lineare né univoco<sup>190</sup>.

---

rilevazione dei principi generali impliciti è, in buona sostanza, un'induzione generalizzatrice», sia che tali principi siano «desumibili mediante un processo logico di progressiva astrazione generalizzatrice» dalle «norme particolari espresse» che in un dato momento costituiscono l'ordinamento, sia, in maniera più ampia, che essi vengano desunti sempre per «induzione generalizzatrice» non solo da norme espresse, ma anche «da ogni sorta di norme, espresse e tacitamente poste», giacché «soprattutto nel diritto pubblico [...] l'induzione [...] ha come dato di partenza, oltre alle norme scritte, la realtà stessa del modo di essere e del funzionamento delle istituzioni, cui si riferisce, ossia le norme che sono immanenti al loro porsi ed all'effettivo realizzarsi ed esplicarsi della loro vita concreta» (le citazioni sono tratte in particolare dalle pp. 46-55 e pp. 157-167 e dalle note 12 e 35: i corsivi sono nell'originale). Sull'importanza storica di questo contributo di Crisafulli, e sul suo modo di rapportarsi (pur da una posizione normativistica) alla lezione dell'istituzionalismo romaniano, vi sono numerosi studi: basti qui menzionare, di recente, G. PINO, *Vezio Crisafulli sui principi di diritto. Prima e dopo*, in *Lo Stato*, n. 14/2020, pp. 175-183. In realtà, i criteri da utilizzare per distinguere con nettezza tra principi generali “espresi” (o espliciti) e “inespressi” (o impliciti) non sono del tutto pacifici, essendoci delle zone grigie di confine tra le due categorie: per diverse posizioni, cfr. ad esempio, A. FALZEA, *I principi generali del diritto*, in *Rivista di diritto civile*, 1991, I, p. 455 ss., ora in ID., *Ricerche di teoria generale del diritto e di dogmatica giuridica*, I, *Teoria generale del diritto*, Giuffrè, 1999, pp. 335-365, spec. pp. 340-341 e p. 347 ss.; F. MODUGNO, voce *Principi generali dell'ordinamento*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXIV, Treccani, 1991, pp. 1-24, spec. p. 3 ss.; G. ALPA, *I principi generali*, in G. LUDICA-P. ZATTI (a cura di), *Trattato di diritto privato*, 2ª ed., Giuffrè, 2006, spec. p. 11 e p. 109; G. PINO, *Principi e argomentazione giuridica*, in *Ars interpretandi*, n. 1/2009, pp. 131-159, spec. p. 147 ss.; A. VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, 5ª ed., Giappichelli 2010, pp. 73-74; R. GUASTINI, *Il diritto come linguaggio. Lezioni*, 2ª ed., Giappichelli, 2006, spec. p. 33 (ed *ivi* nota 9) e pp. 39-40 (ed *ivi* nota 5); ID., *Interpretare e argomentare*, in *Trattato di diritto civile e commerciale* diretto da A. CICU, F. MESSINEO, L. MENGONI e continuato da P. SCHLESINGER, Giuffrè, 2011, spec. p. 185; ID., *Principi di diritto*, in *Dig. disc. priv. Sez. civ.*, *Aggiornamento*, Utet, 2011, pp. 686-695. Osserva V. VELLUZZI, *Le clausole generali. Semantica e politica del diritto*, Giuffrè, 2010, p. 78, nota 45 (le riflessioni di questo autore, spec. p. 74 ss., restano sempre fondamentali anche per la “decostruzione” del tormentato problema circa la distinzione tra clausole generali e principi), che «i principi sono contenuti di significato di enunciati normativi espresi portatori di una o più caratteristiche o, per i cosiddetti *principi inespressi*, contenuti di significato di un enunciato formulato a seguito di una elaborazione, costruzione a partire da uno o più enunciati normativi espresi». Secondo G. PINO, *L'interpretazione nel diritto. Come un trattato*, cit., pp. 234-235 e *ivi* nota 37, e soprattutto pp. 240-242 (nel par. 2.2. intitolato «L'individuazione di principi impliciti»), se i principi vengono «derivati dall'interpretazione di *disposizioni*», in particolare «in sede di interpretazione testuale» delle medesime, essendo «espressamente formulati in un *testo normativo* (e dunque individuati tramite una interpretazione in senso stretto)», allora «si tratta di *principi espliciti*»; invece, se i principi vengono fatti «derivare *non direttamente da disposizioni*, ma da altre *norme*», allora si tratta di «*principi impliciti*» (corsivi aggiunti in enfasi). Sempre G. PINO, *Norme inesprese*, in *Analisi e diritto*, 2020, pp. 93-126, p. 120, precisa che «probabilmente sono da considerarsi *inespressi* certi principi del tutto privi di formulazione, ma *solo dotati di “indizi di rilevanza” sparsi qua e là nell'ordinamento*» (corsivi aggiunti in enfasi).

<sup>190</sup> V. CRISAFULLI, *Per la determinazione del concetto dei principi generali del diritto*, cit., pp. 46-48 ed *ivi* nota 5, a proposito del problema della «identificazione» dei principi, soprattutto se



In terzo luogo, non può ignorarsi che finora la dottrina amministrativistica italiana, quando (in verità non frequentemente) si è posta il problema di elevare o meno la «resilienza» a «principio» dell'ordinamento amministrativo, o ha lasciato aperta la questione<sup>191</sup> o ha fornito risposta negativa a tale interrogativo, ritenendo che la resilienza rappresenterebbe (non un principio ma) più che altro un «metodo», e che essa rilevarebbe semmai o come «relazione organizzativa» o come «regola di esercizio dell'azione amministrativa», concretizzando ed attualizzando principi giuridici in ogni caso già esistenti, in particolari quelli di buon andamento, adeguatezza e proporzionalità<sup>192</sup>.

Per affrontare su basi metodologicamente chiare l'interrogativo circa la

---

inespressi e quindi «latenti nel sistema del diritto positivo», parla suggestivamente della necessità di «precisare la fonte di conoscenza dei principi stessi, ossia *il modo del loro rivelarsi* [...] indicando [...] gli elementi della realtà che ne costituiscono il dato grezzo ed immediato» (corsivi qui aggiunti in enfasi). Per la varietà dei metodi di individuazione dei principi inespressi, oltre al citato contributo di Crisafulli, v. ad es. A. FALZEA, *I principi generali del diritto*, cit., pp. 346-358; M. MIDIRI, *Prassi e consuetudine nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in A. PISANESCHI - L. VIOLINI (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grotanelli de' Santi*, Tomo I, Giuffrè, 2007, pp. 461-494, spec. nel par. 3 intitolato «Sui principi inespressi», p. 466 ss.; G.B. RATTI, *Sistema giuridico e sistemazione del diritto*, Giappichelli, 2008, spec. nel Cap. XI; G. CARCATERRA, *Presupposti e strumenti della scienza giuridica*, 2<sup>a</sup> ed. rivista e ampliata, Giappichelli, 2012, p. 209 ss.; S. ZORZETTO, *Principi impliciti e criteri di risoluzione delle antinomie*, in *Notizie di Politeia*, n. 137/2020, pp. 160-163; l'enucleazione di principi inespressi è il frutto di un processo (oltre la mera «interpretazione», più problematicamente) di «costruzione» giuridica da parte dell'interprete, secondo autori pur dalle impostazioni molto diverse come ad es. R. GUASTINI, *Interpretare e argomentare*, cit., p. 185, e F. MODUGNO, voce *Principi generali dell'ordinamento*, cit., p. 4. Con riferimento al diritto amministrativo, sui principi (espresi e *sans texte*), v. per tutti G. SALA, *Potere amministrativo e principi dell'ordinamento*, Giuffrè, 1993; più di recente, anche per ampi riferimenti bibliografici, v. gli scritti raccolti nei volumi collettanei di M. RENNA - F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, 2012 e di M.A. SANDULLI (a cura di), F. APERIO BELLA (coord.), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, IV ed., Giuffrè, 2023, nonché il contributo di F. DE LEONARDIS, *Principi dell'azione amministrativa. Il procedimento amministrativo*, in A. ROMANO (a cura di), *Diritto amministrativo*, II ed., Giappichelli, 2023, pp. 245-284, in particolare pp. 251-263; la più recente monografia in argomento è quella, stimolante, di G. POLI, *I principi nel diritto amministrativo. Tracce di un cambiamento in corso*, Editoriale Scientifica, 2023.

<sup>191</sup> Ad es. B. BOSCHETTI, *Diritto e resilienza*, cit., p. 206, osserva che la resilienza «*sul piano della normatività* si presenta in una *pluralità di forme*: ora come *principio*, ora come *obiettivo* specifico e *meta-obiettivo* sistemico, ora come *standard* e *parametro* di valutazione, *criterio* e *giustificazione*», e poi, a p. 213, usa eloquentemente il punto interrogativo circa la qualificabilità come principio, affermando che la resilienza «*si presenta, dunque, nel giuridico, quale misura, canone, principio (?)*, della capacità trasformativa del diritto (e attraverso il diritto)» (corsivi qui aggiunti in enfasi). Secondo S. ZORZETTO, *Resilienza*, cit., p. 205, circa la resilienza «*si discute se sia un principio giuridico (e di quale natura, generale, fondamentale, defettibile, etc.) o una nuova clausola generale, un concetto-fuzzy, etc.; se possa essere usata come standard, etc.*».

<sup>192</sup> Così A. POLICE, *Resilienza amministrativa e gestione dei rischi*, cit., spec. pp. 66-68.

qualificabilità della resilienza amministrativa come principio, sembra opportuno partire da un presupposto: come ha rilevato la dottrina, un principio inespresso/implicito può enuclearsi per individuazione, attraverso una costruzione giuridica degli interpreti, o «dall'alto verso il basso» o «dal basso verso l'alto»<sup>193</sup>.

Nel primo caso («dall'alto verso il basso»), l'interprete procede facendo «derivare, da un principio dal contenuto più ampio e generico, un sotto-principio dal contenuto più ristretto e specifico [...] la derivazione del nuovo principio dal principio di partenza consiste in un rapporto di strumentalità: il nuovo principio è utile, o perfino indispensabile, per realizzare il principio di partenza [...] l'individuazione di un principio implicito «dall'alto verso il basso» mette capo non alla «precisazione» del contenuto del principio di partenza, ma all'individuazione di un nuovo principio; quest'ultimo sarà ovviamente collegato al principio di partenza (il nuovo principio sarà, in qualche senso, «fondato» su di esso), ma sarà al contempo un principio autonomo, che potrà essere utilizzato dagli interpreti di per sé, e non come semplice applicazione del principio di partenza»<sup>194</sup>; questo procedimento non si identifica, a rigore, con la mera deduzione, poiché a ben vedere «si tratta di un'operazione non di carattere logico-deduttivo, ma di tipo retorico-persuasivo»<sup>195</sup>.

Nel secondo caso («dal basso verso l'alto»), per l'individuazione del principio implicito l'interprete deve «partire da una serie di norme (espresse o inesprese, regole o principi) e individuare il principio che ne offra la migliore (più plausibile, più adeguata) giustificazione [...] da un punto di vista logico, questo procedimento può essere descritto come una «abduzione»<sup>196</sup> (o «inferenza

---

<sup>193</sup> Per questa bipartizione, v. le pubblicazioni di G. PINO citate *supra*, nelle note precedenti: nel testo si seguirà in particolare ID., *L'interpretazione nel diritto*, cit., pp. 240-242.

<sup>194</sup> *Ibidem* (corsivi nell'originale).

<sup>195</sup> Così G. PINO, *Principi e argomentazione*, cit., p. 155.

<sup>196</sup> Dunque, come rileva sempre G. PINO, *L'interpretazione nel diritto*, cit., p. 242, nota 57, «questa modalità di individuazione dei principi impliciti segu[e] lo schema della abduzione [...] anziché quello, tradizionalmente indicato, dell'induzione generalizzante». Di contro, una più diffusa e trasversale opinione (e così già lo stesso contributo di Crisafulli più volte citato) ritiene che il metodo «dal basso verso l'alto» coincida con l'*induzione*: solo a titolo esemplificativo, v. A. VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, cit., p. 73; M. JORI - A. PINTORE, *Introduzione alla filosofia del diritto*, 3<sup>a</sup> ed., Giappichelli, 2014, p. 117, secondo cui i principi impliciti «vengono ricavati dalle norme mediante ragionamento induttivo; dalla prescrizione meno generale della norma o del gruppo di norme è possibile ricavare, mediante un processo di progressiva generalizzazione e astrazione, la prescrizione più generale costituita dal principio [...] il ragionamento induttivo, a differenza del ragionamento deduttivo, non è logicamente stringente e lascia notevole libertà a chi lo compie, Da

---

una norma o da un gruppo di norme è dunque possibile ricavare tramite induzione principi diversi e di diversa generalità»; G. D'AMICO, *Appunti per una dogmatica dei principi*, cit., p. 6. In questa sede si aderisce alla tesi secondo cui il procedimento di individuazione dei principi inespressi è da ricondurre all'*abduzione* (sulla quale v. *supra*, nota 174), piuttosto che all'induzione per astrazione, generalizzazione o universalizzazione dal particolare: per la tesi dell'*abduzione*, v. in particolare G. TUZET, *L'abduzione dei principi*, in *Ragion pratica*, n. 33/2009, pp. 517-539; G. PINO, *Diritti e interpretazione. Il ragionamento giuridico nello Stato costituzionale*, Il Mulino, 2010, pp. 65-68; ID., *Problemi del diritto "per principi"* (Sez. II del Cap. V della Parte II), in F. SORRENTINO - G. PINO, *Le fonti in generale e l'interpretazione* (Vol. I, Tomo I, del *Trattato del Diritto Privato* diretto da S. MAZZAMUTO), Giappichelli, 2021, spec. pp. 350-357; G. CARCATERRA, *Sulla logica della costruzione dei principi generali*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Vol. 1, Editoriale Scientifica, 2011, pp. 498-518, spec. p. 504 ss. Come nota G. PINO, *Principi e argomentazione*, cit., pp. 149-151, «questo procedimento è spesso ricondotto allo schema logico dell'induzione o generalizzazione: un ragionamento che a partire da norme particolari perviene alla costruzione di una norma più generale o generica – il principio. Tuttavia si può dubitare che il concetto di induzione sia idoneo a rendere conto del procedimento di elaborazione dei principi impliciti. Infatti, la generalizzazione induttiva è un procedimento logico che, a partire dall'osservazione di *alcuni* oggetti appartenenti a una data classe, perviene a generalizzazioni probabilistiche sulle caratteristiche di *tutti* gli oggetti appartenenti a quella classe [...] se applicato al diritto, un ragionamento induttivo potrebbe funzionare più o meno così: a partire dalle norme N1, N2, N3, che disciplinano una certa materia ed esibiscono la caratteristica X, si giunge alla conclusione che tutte le norme relative a quella materia hanno (o meglio, devono avere) la caratteristica X (induzione per generalizzazione) [...] ne deriva che il ragionamento induttivo non è in grado di spiegare il procedimento di elaborazione dei principi impliciti. Infatti, diversamente dalla generalizzazione, l'elaborazione di un principio implicito non equivale all'affermazione che *tutte le norme* che disciplinano una certa materia hanno certe caratteristiche [...] consiste invece nell'elaborazione di *una ulteriore norma*, rispetto a quelle di partenza [...] È allora più utile ricorrere al diverso concetto di *abduzione*, o "inferenza alla spiegazione migliore": una inferenza di questo tipo è infatti una inferenza che, a partire dall'osservazione di un fenomeno (nel nostro caso, una o più norme) che esibisce certe caratteristiche, formula un'ipotesi che spieghi la presenza di quelle caratteristiche. Questa inferenza è resa più o meno plausibile dal concorrere di una serie di circostanze, tra cui: la quantità e qualità [...] dei dati di partenza del ragionamento; le altre conoscenze di cui si dispone; la circostanza che, in assenza di quella spiegazione, il fenomeno da analizzare non esibirebbe quelle caratteristiche; in generale l'assenza di spiegazioni migliori. Se applichiamo lo schema dell'inferenza *abduitiva* all'argomentazione giuridica, abbiamo un'argomentazione di questo tipo: *a)* nell'ordinamento esistono le norme N1, N2, N3, che esibiscono la caratteristica X; *b)* è plausibile che le norme N1, N2, N3, esibiscano la caratteristica X perché sono la concretizzazione, la specificazione, lo sviluppo di uno stesso principio P; *c)* il principio P spiega meglio di altri possibili principi l'esistenza della caratteristica X nelle norme esaminate; *d)* d'altronde, se non esistesse il principio P, non si spiegherebbe perché quelle norme abbiano la caratteristica X; *e)* dunque, nell'ordinamento esiste il principio (implicito) P. Questo schema esemplificativo può essere complicato a piacimento: così, i dati di partenza (posti sopra in *a)* possono essere tanto regole che principi, o anche un'unica regola o principio; tanto norme espresse che norme implicite; può trattarsi di norme legislative o di precedenti giudiziari, di atti dotati di efficacia solo persuasiva o programmatica (atti di indirizzo, raccomandazioni, pareri ecc.) o addirittura di disegni di legge in attesa di conversione; di norme positive od orientamenti giurisprudenziali provenienti da altri ordinamenti o dal diritto internazionale (Patti, Trattati, sentenze di Corti di giustizia internazionali ecc.) e così via. Il limite al tipo di fattori che possono essere presi in considerazione è contingente alla cultura giuridica di riferimento, all'ideologia delle fonti del diritto e ai criteri di accettabilità

alla spiegazione migliore”) [...] il principio così individuato giustifica un insieme di norme di partenza, e dunque si identifica con la loro *ratio* [...] l'individuazione di principi impliciti [...] fa parte di [...] operazioni di sistematizzazione [...] ricondurre una norma (ma più frequentemente una serie di norme) sotto un unico principio giustificativo introduce un elemento di coerenza nel materiale normativo, e dunque consente di ricondurre le norme in questione ad un microsistema»<sup>197</sup>.

Ripercorrendo l'analisi, la discussione e la sintesi fin qui svolte, e testando su di esse entrambi i metodi “dal basso verso l'alto” e “dall'alto verso il basso”, chi scrive ritiene plausibile assumere, almeno come ipotesi di lavoro, che all'interno dell'ordinamento giuridico sia individuabile un *principio di resilienza* (come principio generale inespresso) in grado di orientare la condotta amministrativa.

Questo ipotizzato principio di resilienza non scaturisce *ex nihilo*.

Esso appare, per un verso, inferibile “dal basso verso l'alto”.

All'esito di questa indagine, dalla congerie dei disparati e frammentari materiali di diritto positivo passati al vaglio, è stato infatti possibile individuare alcuni tratti caratterizzanti, ossia quelli [I], [II], [III], [IV], [V] e [VI]: essi si interrelano in un mosaico precettivo che, considerato unitariamente, sembra presentare molti degli indici di riconoscibilità utilizzati, a vario titolo, dalle diverse opinioni dottrinali per identificare i “principi” (e.g. fattispecie aperta, elevato grado di genericità e indeterminatezza, natura di precetto di ottimizzazione, carattere fondamentale in riferimento a valori, capacità di giustificare e fondare altre norme, defettibilità, etc.)<sup>198</sup>.

---

degli argomenti giuridici ivi accreditati. A costituire l'ipotesi esplicativa (posta in *b* e in *e*) può essere un unico principio oppure un bilanciamento di più principi contrapposti oppure ancora l'interpretazione di un principio alla luce di altri principi [...] L'abduzione non è, come è noto, un procedimento dotato di cogenza logica: la conclusione di cui al punto *e* è solo probabile o plausibile, e il grado di plausibilità dell'inferenza abduttiva dipenderà da fattori quali [...] la qualità (il “peso”) dei dati normativi di partenza, come esemplificati poco sopra, e l'ampiezza del campo di applicazione del principio così ricavato [...]» (corsivi nell'originale).

<sup>197</sup> G. PINO, *L'interpretazione nel diritto*, cit., pp. 241-242.

<sup>198</sup> Ciò nella prospettiva della doverosa distinzione, seppur controversa, debole, relativa e di grado, tra “principi” e “regole”. La dottrina, come è noto, è divisa sui criteri di demarcazione tra “principi” e “regole”, e sulle caratteristiche che dovrebbero identificare e differenziare i primi rispetto alle seconde; nell'immensa letteratura in argomento, oltre al riferimento agli autori già citati nelle note precedenti, v. C. LUZZATI, *Principi e principi. La genericità nel diritto*, Giappichelli, 2012; G. BONGIOVANNI, *Diritti, principi, bilanciamento*, in C. FARALLI (a cura di), *Argomenti di teoria del diritto*, Giappichelli, 2016, pp. 45-76, spec. p. 59 ss.; G. PINO, *Teoria analitica del diritto I. La*

Sembra pertanto non arbitrario ricorrere a un'abduzione (pur con la fallibilità a quest'ultima intrinsecamente connaturata) di questo tipo<sup>199</sup>: nell'ordinamento si rinvengono vari materiali di diritto positivo che esibiscono alcune caratteristiche comuni; è plausibile che essi abbiano tali caratteristiche perché sono la concretizzazione di un medesimo principio; l'esistenza di un principio generale di resilienza spiegherebbe, meglio di altri principi, la presenza contemporanea delle suddette caratteristiche nei diversi materiali esaminati; d'altronde, se non esistesse tale principio, non si spiegherebbe in maniera adeguata perché materiali di diritto positivo pur così eterogenei abbiano quelle caratteristiche in comune; dunque, nell'ordinamento è individuabile un principio (inespresso/implicito) di resilienza amministrativa, o almeno questa sembra un'ipotesi di lavoro verosimile.

Inoltre, il principio di resilienza (che qui si suppone) sembra inferibile, almeno parzialmente, anche "dall'alto verso il basso", ossia per specificazione, proiezione e intersezione di una pluralità di principi generali del diritto amministrativo.

Se si considerano i tratti caratterizzanti [I], [II], [III], [IV], [V] e [VI] la cui sintesi compone il principio di resilienza, emerge infatti che alcuni di essi – sebbene non tutti – potrebbero rinvenire un fondamento giustificativo nell'irradiazione di principi di rango costituzionale o eurounitario, e quindi essere considerati in rapporto di strumentalità indiretta con – o di discendenza mediata da – questi ultimi.

Basti solo pensare ai seguenti principi:

(a) il principio di *buon andamento*<sup>200</sup> esplicitato dall'art. 97 Cost.; esso era stato già indicato dal magistero di Nigro<sup>201</sup> come capace di far gemmare da sé un «*principio di elasticità*» amministrativa nell'organizzazione e nell'azione, riferito sia al «contenuto dell'attività» che «al suo modo di farsi», con necessità di dotare l'amministrazione di «*mezzi giuridici elastici*» e, per l'amministrazione,

---

*norma giuridica*, ETS, 2016, spec. pp. 72-85; V. VELLUZZI, *Principi del diritto e gerarchie normative. Un invito alla lettura del libro di Giorgio Pino*, in *Diritto & Questioni pubbliche*, n. 2/2017, pp. 567-579.

<sup>199</sup> Ripercorrendo lo schema di ragionamento abduttivo illustrato *supra*, nella nota 196.

<sup>200</sup> Data la vastità della letteratura, ci si limita qui a citare la monografia più recente apparsa sul tema, ossia quella di C. CHIARIELLO, *Il buon andamento dell'amministrazione. Dall'Assemblea costituente all'amministrazione digitale*, Editoriale Scientifica, 2022, rinviando ad essa anche per i necessari riferimenti bibliografici.

<sup>201</sup> Le citazioni nel testo sono tratte dalla notissima monografia di M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, 1966, pp. 84-92 (corsivi aggiunti in enfasi).

con «impulso a *seguire elasticamente le modificazioni* dell'attività da organizzare», in correlazione con l'«adeguatezza», l'«apporto creativo» delle pp.aa. sul piano della «discrezionalità» e la loro capacità di «auto-organizzazione»; intesa in questo senso ampio, l'elasticità incorpora plurime capacità di risposta, assorbimento e adattamento, abbracciando così importanti aspetti del principio di resilienza; dallo stesso principio di buon andamento deriva, inoltre, il principio di «*ampia flessibilità*» nell'organizzazione, oggi codificato<sup>202</sup> e corrispondente anch'esso ad alcuni profili del principio di resilienza;

(b) il principio di *efficacia*<sup>203</sup> (che si presenta come principio esplicito ed autonomo nell'art. 1, comma 1, della l. 241/1990, sebbene sia collegato al principio di buon andamento); esso, se inteso come necessità di «adeguatezza costante della scelta amministrativa con l'interesse pubblico in concreto perseguito»<sup>204</sup>, e di «primarietà del conseguimento dei risultati [...] concreta idoneità dell'azione amministrativa a conseguire, in termini pratici, i risultati prefissati in tema di tutela degli interessi pubblici»<sup>205</sup>, richiama alcuni profili della resilienza relativi all'adattamento, all'evoluzione e all'apprendimento dell'amministrazione rispetto ai mutamenti, e con la resilienza condivide il disfavore verso atteggiamenti rigidamente formalistici in favore di approcci ispirati a realismo, concretezza, effettività e praticità nella risoluzione dei problemi;

(c) il principio di *tempestività*<sup>206</sup> (sotteso a disposizioni particolari quali ad esempio gli artt. 2 e 2-bis della l. 241/1990 ma ivi non qualificato espressamente come principio, quindi considerabile un principio implicito); ove

---

<sup>202</sup> Art. 2, comma 2, lett. b) del d.lgs. 165/2001.

<sup>203</sup> Si veda su esso F. MIDIRI, *Il principio di efficacia tra imparzialità e buon andamento nella legge di riforma del procedimento amministrativo n. 15 del 2005*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3/2007, pp. 477-419 (I parte) e pp. 671-720 (II parte).

<sup>204</sup> M. IMMORDINO, *I provvedimenti amministrativi di secondo grado*, in F.G. COCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, 5ª ed., Giappichelli, 2017, p. 351 (corsivi aggiunti).

<sup>205</sup> F. DE LEONARDIS, *Principi dell'azione amministrativa*, cit., p. 245, il quale aggiunge, a p. 246, che «al principio di efficacia si collega direttamente il concetto di amministrazione di risultato: un'amministrazione astretta nel suo agire ai vincoli del legalismo formale, incapace perciò di gestire i suoi compiti assumendosi la responsabilità del conseguimento di risultati utili per la collettività, sicuramente è in contrasto con il dichiarato obiettivo di un'amministrazione orientata principalmente alla soddisfazione di quei valori o di quei servizi, a differenza di un'amministrazione tenuta semplicemente all'esecuzione della legge».

<sup>206</sup> Su cui v. D. VAIANO, *Il principio di tempestività dell'azione amministrativa*, in M. RENNA - F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi*, cit., pp. 477-492.

inteso ed applicato in maniera estensiva (diversamente dall'orientamento attualmente prevalente in dottrina) oltre il mero riferimento ai termini dei procedimenti amministrativi, esso potrebbe saldarsi ad alcuni aspetti della resilienza, soprattutto quelli che riguardano i sistemi di allarme e allerta rapidi e la massima velocizzazione dei tempi di reazione e di ripresa a fronte di perturbazioni;

(d) il principio di *continuità*<sup>207</sup> (principio implicito, strettamente legato al principio esplicito di buon andamento<sup>208</sup>); esso è particolarmente prossimo ai profili di "robustezza"<sup>209</sup> della resilienza, relativi alla necessità che la struttura amministrativa, pur colpita dalla perturbazione, non cessi di svolgere le proprie funzioni-chiave e/o di erogare i propri servizi essenziali almeno nel nucleo minimo, senza andare in blocco o in collasso, e recuperi la propria funzionalità prestazionale il prima possibile;

(e) i principi di *sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza*<sup>210</sup> esplicitati dall'art. 118 Cost.: la sussidiarietà potrebbe incrociare la resilienza relativamente alla necessità, a fronte di perturbazioni violente o profonde che colpiscano il sistema amministrativo, di accantonare modelli fondati su un'applicazione esasperatamente formalistica e difensiva della ripartizione di competenze nelle relazioni inter- e intra-amministrative, in favore di modelli maggiormente fluidi, informali, a rete, ispirati a logiche di collaborazione, scambio, ausilio, mutuo soccorso e, in caso di necessità, sostituzione temporanea tra i componenti della rete qualora uno di essi entri in blocco o in collasso; quanto ai punti di possibile intersezione tra differenziazione e resilienza, si rinvia a quanto già osservato in precedenza<sup>211</sup>; circa l'adeguatezza, essa potrebbe ulteriormente corroborare (soprattutto sul piano dell'organizzazione) aspetti della resilienza analoghi a

---

<sup>207</sup> Su cui v., di recente, O. PINI, *Il principio di continuità dei poteri pubblici e della funzione amministrativa*, Giappichelli, 2020.

<sup>208</sup> Cfr. ad es. Corte cost., 24 gennaio 2017, n. 25: «il principio di continuità dell'azione amministrativa [...] è strettamente correlato a quello di buon andamento».

<sup>209</sup> V. *supra*, nota 183.

<sup>210</sup> Su cui v. F. CORTESE, *Le competenze amministrative nel nuovo ordinamento della Repubblica. Sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza come criteri allocativi*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5/2003, pp. 843-897; M. RENNA, *I principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione*, in M. RENNA - F. SAIITA (a cura di), *Studi sui principi*, cit., pp. 283-306; sia consentito inoltre un rinvio a M. MONTEDURO, *Organizzazione delle amministrazioni pubbliche*, in S. TORRICELLI (a cura di), *Ragionando di diritto delle pubbliche amministrazioni: in occasione dell'ottantesimo compleanno di Domenico Sorace*, Napoli, ESI, 2020, pp. 175-206, spec. p. 201 ss..

<sup>211</sup> V. *supra*, nota 16, con riferimento alle riflessioni di Marco Cammelli ivi riportate.

quelli che sono intercettati (sul piano dell'azione) dal principio di efficacia, e riguardare inoltre profili specifici di resilienza oggettiva, ad esempio relativi alle infrastrutture;

(f) i principi (espliciti) di *prevenzione* e *precauzione*<sup>212</sup> unitamente a quelli (impliciti) di *programmazione* e *pianificazione*<sup>213</sup>; tutti questi principi si proiettano sugli aspetti della resilienza che riguardano l'anticipazione e la preparazione, nonché la gestione dei rischi;

(g) il principio (esplicito) dello *sviluppo sostenibile*<sup>214</sup>; quest'ultimo, da un lato, può riguardare profili specifici di resilienza oggettiva, in particolare rispetto alla resilienza degli ecosistemi e dei sistemi socio-ecologici; dall'altro lato, incorporando in sé le esigenze di bilanciamento tra le dimensioni ecologiche, sociali, economiche e di equità intra- ed inter-generazionale, si salda con gli aspetti "modali" della resilienza (quelli richiamati dal RRF con l'inciso «in modo

---

<sup>212</sup> In una vasta letteratura, v. almeno F. DE LEONARDIS, *Principio di prevenzione*, cit.; R. FERRARA, *Precauzione e prevenzione nella pianificazione del territorio: la "precauzione inutile"?*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 2/2012, pp. 61-77; M. ALLENA, *Il principio di precauzione: tutela anticipata v. legalità-prevedibilità dell'azione amministrativa*, in *Il diritto dell'economia*, n. 2/2016, pp. 411-446; R. TITOMANLIO, *Il principio di precauzione fra ordinamento europeo e ordinamento italiano*, Giappichelli, 2018; A. NAPOLITANO, *Riflessioni sul ruolo del principio di precauzione nel processo decisionale delle pubbliche amministrazioni*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online*, n. 1/2019, pp. 203-225; R. FERRARA, *Il principio di precauzione e il "diritto della scienza incerta": tra flessibilità e sicurezza*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 1/2020, pp. 14-39; F. FOLLIERI, *Precauzione, prevenzione e legalità nell'emergenza da Covid-19*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 2/2020, pp. 81-89; G. IACOVONE - A. IACOPINO, *Precauzione e prevenzione: nel dedalo delle competenze comunali, regionali e statali si attenua la tutela dei diritti fondamentali dei cittadini*, in *Giustizia Insieme*, 9 settembre 2021; V. FANTI, *The precautionary principle in the work of the public administration: risk management in climate change*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 2/2021, pp. 712-721; M. RENNA, *Il principio di precauzione e la sua attuabilità*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2023, pp. 223-233; E. CIBELLA, *Il principio di precauzione nell'ambiente digitale*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 1/2023, pp. 511-536; F. LAUS, *L'amministrazione del rischio. Tra regolazione e procedimento, principio di precauzione e approccio multidimensionale*, Wolters Kluwer, 2023.

<sup>213</sup> Sui quali v. lo stimolante e sempre attuale saggio di P.L. PORTALURI, *Il principio di pianificazione*, M. RENNA - F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi*, cit., pp. 453-476, nonché R. DIPACE, *L'attività di programmazione come presupposto di decisioni amministrative*, in *Diritto e Società*, n. 4/2017, pp. 647-696.

<sup>214</sup> Esplicitato, all'interno dell'ordinamento italiano, nell'art. 3-*quater* del d.lgs. 152/2006. In una bibliografia ormai alluvionale sul principio dello sviluppo sostenibile, agli autori già citati *supra*, nella nota 87, adde C. MICCICHÈ, *Beni comuni. Risorse per lo sviluppo sostenibile*, Editoriale Scientifica, 2018; B.G. MATTARELLA (a cura di), *Il governo dello sviluppo sostenibile*, Giappichelli, 2023, A. BUONFRATE - A. URICCHIO (a cura di), *Trattato breve di diritto dello sviluppo sostenibile*, cit..



equo, sostenibile e inclusivo»<sup>215</sup>); infine, imponendo alle pp.aa. di fare proprio un orizzonte di lungo termine, che includa anche la considerazione dei bisogni delle generazioni venture, intercetta i profili della resilienza legati alle visioni di futuro.

Quanto fin qui osservato rende ragione dell'affermazione fatta in precedenza: il principio di resilienza è inferibile non solo "dal basso verso l'alto", ma anche, per molti dei suoi aspetti, "dall'alto verso il basso". E ciò corrobora ulteriormente la proposta avanzata in questa sede: supporre l'esistenza (e dunque individuare) nell'ordinamento amministrativo un principio generale inespresso di resilienza amministrativa, appare un'ipotesi di lavoro (non im)plausibile.

A questa ipotesi potrebbe tuttavia obiettarsi che il supposto principio di resilienza, proprio perché per vari aspetti derivabile dall'interrelazione di altri principi, in realtà non sarebbe un principio nuovo, relativamente autonomo rispetto a tali principi, bensì un mero riflesso risultante dalla loro irradiazione, una goccia della loro pioggia; non si eleverebbe, cioè, ad (autentico) principio implicito, ma sarebbe riducibile a una semplice concretizzazione/precisazione dei principi-sorgente da cui promana<sup>216</sup>.

Una simile obiezione, però, a giudizio di scrive non sarebbe persuasiva.

Innanzitutto, nessuno dei principi *sub* (a), (b), (c), (d), (e), (f) e (g), considerato in sé e per sé (*uti singulus*), sarebbe in grado di porsi come matrice unica dei tratti caratterizzanti *sub* [I], [II], [III], [IV], [V] e [VI], ossia di catturare contemporaneamente tutti gli aspetti salienti della resilienza all'interno del proprio spettro di applicazione. Quindi, già limitandosi a questo, il principio di

---

<sup>215</sup> V. quanto osservato *supra*, nelle note 79, 87 e 97.

<sup>216</sup> Per usare le parole di G. PINO, *L'interpretazione nel diritto*, cit., p. 241, a proposito del metodo "dall'alto verso il basso", «vi è una differenza *percepibile*, sebbene talvolta *sottile*, tra la concretizzazione di un principio, e l'individuazione di un principio implicito a partire da altri principi. Sono invero *operazioni molto simili*, ma che *differiscono* per il risultato cui mettono capo – o meglio, *per il modo in cui l'interpreta presenta il risultato*. La *concretizzazione* è presentata come una operazione di tipo interpretativo, che consiste nel *ricostruire l'ambito di applicazione del principio: le varie sotto-fattispecie individuate in via di concretizzazione sono presentate come il "contenuto" di quel principio*, ciò che quel principio stabilisce. Invece, *l'individuazione di un principio implicito "dall'alto verso il basso" mette capo non alla "precisazione" del contenuto del principio di partenza, ma all'individuazione di un nuovo principio*» (corsivi aggiunti in enfasi). Si noti che lo stesso autore aggiunge e sottolinea un aspetto-chiave: il «nuovo principio» individuato non deve essere totalmente e assolutamente autonomo, ossia in radicale discontinuità, ma solo «*relativamente autonomo rispetto al principio di partenza*», in quanto il nuovo principio è comunque «*fondato su di esso*» e dunque resta «*ovviamente collegato al principio di partenza*»; per poter affermare che si tratta di un principio «autonomo», allora, sarà sufficiente dimostrare, in negativo, che esso può «essere utilizzato dagli interpreti di per sé, e *non come semplice applicazione del principio di partenza*» (*ibidem*: corsivi ancora aggiunti in enfasi).

resilienza (ove riconosciuto come tale) non potrebbe essere considerato un inutile clone, un *doppelgänger* incapace di produrre la propria ombra, una mera porzione frazionaria incapsulabile dentro uno dei principi già esistenti nell'ordinamento; il principio di resilienza emergerebbe almeno quale originale combinazione meticcia (in sé omogenea) di aspetti derivanti da principi diversi (e tra loro disomogenei); e dunque presenterebbe, in ogni caso, questa dose di *relativa* novità/autonomia.

La considerazione dirimente è, però, la seguente: neppure se considerati congiuntamente (*uti socii*), anziché isolatamente, i principi *sub* (a), (b), (c), (d), (e), (f) e (g) sono in grado di abbracciare e contenere l'intero ventaglio dei tratti caratterizzanti *sub* [I], [II], [III], [IV], [V] e [VI], ossia di coprire tutti i loro profili; come si è detto, tali principi ne intercettano sì una parte rilevante, ma non la totalità; altri aspetti salienti della resilienza (v. subito *infra*), non essendo riconducibili linearmente ai principi esistenti, sembrano sfuggire alle orbite di questi ultimi, e dunque restano spiegabili (nella logica dell'abduzione) ipotizzando l'esistenza di un diverso e nuovo principio inespresso, quello di resilienza, che li sottenda, li implichi e li giustifichi unitariamente con tutti gli altri tratti caratterizzanti.

In altri termini, il principio di resilienza sembra avere un *quid proprium* in grado di differenziarlo (almeno in parte) da altri principi, sebbene con questi ultimi abbia dei legami di derivazione, collegamento o complementarità (sempre in parte).

Di seguito si forniscono alcuni esempi di questi fattori differenziali, indicandoli sinteticamente e con rinvio alle precedenti pagine di questa ricerca.

Sul piano dell'*an* della sua operatività, il principio di resilienza si riferisce non a condizioni ordinarie di cambiamento o di disordine transitorio, ma a contesti caratterizzati da caotiche *turbolenze* (con imponderabili fluttuazioni e sorprese) e ricorrenti *destabilizzazioni di sistema*, tali da poter mettere gravemente in crisi l'amministrazione pubblica, siano esse estremamente acute nel breve periodo ma temporanee e transitorie («shock»), o invece meno acute e repentine ma profonde, radicali, foriere di trasformazioni tendenzialmente irreversibili nel medio/lungo periodo («persistenti cambiamenti strutturali») <sup>217</sup>. Molti aspetti-chiave della resilienza, e il motivo stesso per cui essa si affaccia come nuovo principio nell'ordinamento, si spiegano forse per il suo ancoraggio

---

<sup>217</sup> V. *supra*, note 171-173 e 177.

a questo inedito e allarmante sfondo, che fa emergere, per converso, la parziale insufficienza di altri principi a farvi fronte.

Sul piano del *quomodo* della sua operatività, il principio di resilienza richiede di amministrare con modalità che non sarebbero immediatamente o linearmente ricavabili dai principi “tradizionali” del diritto amministrativo: ad esempio, attraverso la *previsione strategica* (intesa come esplorazione di multipli scenari di futuri alternativi in termini di *foresight*, dunque non riducibile alle ordinarie attività di programmazione o pianificazione, né all’approccio precauzionale classico rispetto alla gestione di rischi probabili)<sup>218</sup>; o le *sperimentazioni*, tra cui l’*innovazione anticipante*, le *simulazioni*, la promozione di capacità di *improvvisazione*, *immaginazione*, *creatività*, *pensiero fuori dagli schemi* nei funzionari<sup>219</sup>; o con modalità che potrebbero persino porsi in frizione o distonia con altri principi (si pensi a quelli di efficienza e di economicità), su tutte la *ridondanza* amministrativa<sup>220</sup>.

#### 4. La resilienza amministrativa tra rischio ed emergenza.

Il concetto (in questa sede ipotizzato quale principio) di resilienza è rilevante anche per riflettere sui rapporti tra *diritto amministrativo dell'emergenza* e *diritto amministrativo del rischio*, frontiere di un dibattito sul quale la letteratura è ormai amplissima ma mostra posizioni ancora non univoche<sup>221</sup>.

---

<sup>218</sup> V. *supra*, note 129-131 e 176-177.

<sup>219</sup> V. *supra*, note 176, 179 e 185.

<sup>220</sup> V. *supra*, nota 178.

<sup>221</sup> F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Giuffrè, 2005; F. SALVIA, *Il diritto amministrativo e l'emergenza derivante da cause e fattori interni all'amministrazione*, in *Diritto amministrativo*, n. 4/2005, pp. 763-775; R. CAVALLO PERIN, *Il diritto amministrativo dell'emergenza per fattori esterni all'amministrazione pubblica*, in *Diritto amministrativo*, n. 4/2005, pp. 777-841; A. BARONE, *Il diritto del rischio*, Giuffrè, 2006; ID., *Public Administration in the Risk Society*, in *Megatrend Review*, 6(1), 2009, pp. 97-117; ID., *Principio di precauzione e governo del rischio*, in F. RICCI (a cura di), *Principi, clausole generali, argomentazione e fonti del diritto*, Giuffrè, 2019, pp. 219-238; ID., *Emergenza pandemica, precauzione e sussidiarietà orizzontale*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 1/2020, pp. 185-196; M.P. CHITI, *Il rischio sanitario e l'evoluzione dall'amministrazione dell'emergenza all'amministrazione precauzionale*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 1/2006, pp. 1-16; AA.VV., *Il diritto amministrativo dell'emergenza. Annuario AIPDA 2005*, Giuffrè, 2006; A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Il Mulino, 2008; D. IELO, *Dall'amministrazione dell'emergenza all'amministrazione della precauzione: la macrovigilanza prudenziale*, in *Amministrare*, 40(2), 2010, pp. 215-246; M. SIMONCINI, *La regolazione del rischio*

Un esame di questa variegata letteratura, nella personale opinione di sintesi maturata da chi scrive, mostra come negli studi amministrativistici (ma non solo) affiorino frequentemente due opposte pulsioni nell'esame dei concetti di rischio ed emergenza.

Da un lato, vi è una tendenza a *distinguere* nettamente tali concetti.

In questa prospettiva:

- l'amministrazione del rischio risulta associata all'*idea di potenzialità o di probabilità* – in ogni caso a una *grey zone* intermedia tra certezza assoluta e incertezza assoluta – del *nesso causale* tra una serie di eventi presenti o futuri ed una serie di conseguenze future, queste ultime indesiderabili ma *non necessariamente recanti i caratteri del disastro o della catastrofe*; l'amministrazione del rischio può giuridicamente correlarsi al *principio di precauzione*, e tradursi in misure amministrative rientranti principalmente nell'*ordinarietà* anziché nella *straordinarietà*, dunque *non necessariamente di breve periodo, ma anche di medio e lungo periodo, sebbene sempre rivedibili ed aggiornabili* in base a doverose rivalutazioni del rischio rispetto alla sua evoluzione nel tempo e nello spazio;

- l'amministrazione dell'emergenza risulta invece associata, per lo più, ad eventi le cui conseguenze *presentano i caratteri del disastro o della catastrofe*; in genere si tratta di *eventi già in atto* (dunque certi *in toto*, perché presenti), o di *eventi incombenti di prossima ed imminente verifica* (di cui è certo l'*an*, ma sono incerti elementi relativi al *quando*, o all'*ubi*, o al *quantum*, o al *quid*); tali

---

e il sistema degli standard. *Elementi per una teoria dell'azione amministrativa attraverso i casi del terrorismo e dell'ambiente*, Editoriale Scientifica, 2010; F. GIGLIONI, voce *Amministrazione dell'emergenza*, in *Enciclopedia del diritto - Annali*, VI, Giuffrè, 2013, pp. 44-62; ID., *Il contributo del diritto al governo delle emergenze*, in *Scritti in onore di Fulco Lanchester*, Vol. I, Jovene, 2022, pp. 609-622; L. GIANI - M. D'ORSOGNA - A. POLICE (a cura di), *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio*, cit.; F. SCALIA, *Principio di precauzione e ragionevole bilanciamento dei diritti nello stato di emergenza*, in *Federalismi.it.*, n. 32/2020, pp. 183-220; ID., *Il potere amministrativo nell'emergenza*, Giappichelli, 2023; S. BUDELLI (a cura di), *Società del rischio. Governo dell'emergenza*, Tomo I e Tomo II, AmbienteDiritto Editore, 2020; V. DI CAPUA, *La regolazione del rischio di emergenza e la regolazione del «panico del rischio» nella pandemia Covid-19*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 2/2020, pp. 301-324; L.R. PERFETTI, *Sullo statuto costituzionale dell'emergenza. Ancora sul diritto pubblico come violenza o come funzione dei diritti della persona*, *ivi*, pp. 51-79; ID., *Il governo dell'arbitrio. Riflessione sulla sovranità popolare durante la XVII legislatura repubblicana*, Rubbettino, 2021; P. FORTE, *Caratteri della decisione pubblica di emergenza contemporanea*, in *L'Ircocervo*, n. 1/2021, pp. 109-138; G. LOFARO, *La certezza giuridica tra principi e regole nella transizione dal "diritto amministrativo dell'emergenza" al "diritto amministrativo del rischio"*, in *AmbienteDiritto.it*, 1/2021, pp. 926-958; F. LAUS, *L'amministrazione del rischio*, cit.

situazioni, essendosi appena verificate o essendo sul punto di verificarsi, richiedono di essere *con urgenza fronteggiate, mitigate e superate*; in un'accezione molto più ampia, ma non da tutti pacificamente condivisa, l'emergenza potrebbe estendersi sino all'idea di *certezza (non di mera potenzialità o probabilità) del nesso causale* tra una serie di eventi prevedibili e una serie di conseguenze da questi ultimi generate, le quali, una volta venute in essere, assumerebbero il carattere del disastro o della catastrofe, e – in quest'ultima accezione – verrebbe giuridicamente a correlarsi anche al *principio di prevenzione*, non risolvendosi, cioè, nel mero dovere di reazione amministrativa *ex post facto*; l'amministrazione dell'emergenza, al di fuori della sfera della prevenzione, si connoterebbe comunque per la *straordinarietà* delle misure amministrative da adottare, operando quando non siano sufficienti o idonee quelle rientranti nell'ordinarietà, onde gli atti, i comportamenti e le strutture organizzative dell'amministrazione emergenziale dovrebbero essere *di breve periodo, ossia temporanee*, e non strutturali, dunque insuscettibili di perdurare nel tempo dopo che abbiano assolto allo scopo di porre argine, rimedio e riparo all'emergenza che le ha giustificate.

Dall'altro lato, vi è una tendenza opposta, volta a *collegare* rischio ed emergenza.

In questo diverso approccio, si ritiene che ciò che accomuna i due concetti sia più significativo di ciò che li divide.

I rilievi più interessanti, in questa prospettiva, appaiono riassumibili nei seguenti, sempre nella sintesi personale di chi scrive: tanto l'amministrazione dell'emergenza quanto l'amministrazione del rischio si riferiscono, a ben vedere, al *porsi razionalmente delle pp.aa. di fronte all'inatteso*, dovendosi riconoscere che l'imprevedibilità solo raramente è assoluta, trattandosi piuttosto, nella maggior parte delle situazioni reali, di un'*imprevedibilità relativa*; un'inadeguata amministrazione del rischio, a monte, può essere alla base della necessità di ricorrere all'amministrazione dell'emergenza, a valle; anche un'adeguata amministrazione del rischio, peraltro, non è in grado di escludere del tutto che si determini un'emergenza; le modalità di intervento dell'amministrazione dell'emergenza condizionano la futura amministrazione del rischio per eventi del medesimo tipo o di tipo analogo; tutto ciò dimostra che amministrazione del rischio e amministrazione dell'emergenza sono destinate ad *interrelarsi strettamente*, quanto meno sul piano istruttorio, e spesso anche su quello decisorio; i principi di *precauzione e prevenzione*, seppur astrattamente

distinguibili, divengono *difficilmente separabili nella loro applicazione ai casi concreti*; non solo l'amministrazione del rischio, ma anche l'amministrazione dell'emergenza richiede una *pianificazione* (basti pensare alle molteplici figure di "piani di emergenza" previsti dal diritto positivo), il che mostra come l'emergenza riguardi non già, come a volte si ritiene, solo ciò che è già accaduto o è di imminente accadimento, ma anche ciò che potrebbe accadere in un futuro non prossimo, *condividendo così un orizzonte temporale* non dissimile, per ampiezza, da quello del rischio.

A giudizio di chi scrive, entrambe le prospettive illuminano di verità diverse facce del problema, senza porsi in contraddizione insanabile tra loro.

Si propone ricostruttivamente, in questa sede, di connotare rischio ed emergenza come "concetti di grado": diversi toni di intensità di uno spettro qualitativamente continuo.

*A un estremo* dello spettro, con il cromatismo più intenso, si collocano *eventi già in essere*, in grado di comportare, sulla base di un *nesso causale caratterizzato da assoluta certezza*, conseguenze qualificabili in termini di *disastro o catastrofe*, in relazione a *interessi di primario rilievo costituzionale*, e con *portata spaziale molto estesa*; questa situazione-limite contrassegna *l'emergenza al suo massimo livello*.

*All'estremo opposto* dello spettro, con il cromatismo meno intenso, si collocano *eventi futuri ipotizzabili (ma remoti)*, in grado di comportare, sulla base di un *nesso causale caratterizzato da probabilità bassa (ma non nulla)*, conseguenze qualificabili in termini di *pregiudizio grave o irreversibile (ma non di disastro o catastrofe)*, in relazione ad *interessi giuridicamente meritevoli di tutela (ma non di primario rilievo costituzionale)*, e con *portata spaziale limitata*; questa situazione contrassegna *il rischio al suo minimo livello*.

Tra i due estremi dello spettro, ossia il *rischio minimo*, da un lato, e l'*emergenza massima*, dall'altro lato, vi saranno un numero elevatissimo di *punti intermedi*, con variabili combinazioni e "dosaggi" differenziati in base al grado, minore o maggiore:

- (i) di *prevedibilità* dell'evento;
- (ii) di *prossimità temporale* dell'evento;
- (iii) di *probabilità del nesso causale* tra evento e conseguenza;
- (iv) di *intensità* della conseguenza in termini di impatto;
- (v) di *rilevanza giuridica degli interessi* impattati;
- (vi) di *estensione spaziale* dell'impatto.

Se si accetta questa impostazione, un rischio amministrativo può evolvere in emergenza amministrativa, e viceversa, al crescere o al decrescere del grado dei parametri suindicati.

Da ciò può trarsi che *tra amministrazione del rischio e amministrazione dell'emergenza corre un rapporto* che non è di separazione, di intersezione, di anteriorità/posteriorità, di continenza, ma piuttosto di *continuità*.

*La resilienza, intesa sia con riferimento agli oggetti che ai soggetti di amministrazione, è un ponte tra amministrazione del rischio e amministrazione dell'emergenza:* essa rappresenta infatti una capacità dinamica di processo continua, che preesiste ai cambiamenti, li attraversa, si evolve dopo ciascuno di essi determinando a sua volta dei cambiamenti, ossia nuovi punti di equilibrio.

Valutare, custodire e rafforzare la resilienza, tanto degli oggetti quanto dei soggetti di amministrazione, è essenziale per amministrare precauzionalmente i rischi. Dal maggiore o minore grado di resilienza, oggettivo e soggettivo, dipendono sia la maggiore o minore possibilità di prevenire / fronteggiare / riparare le emergenze degenerate da quei rischi, sia il maggiore o minore tasso di distruttività degli impatti / numero di vittime / arco di durata / tempo di reversibilità degli effetti, di quelle emergenze. L'evoluzione della resilienza all'esito dell'adattamento alle emergenze passate, e la memoria di queste ultime, co-determinano infine le traiettorie dei rischi futuri<sup>222</sup>.

---

<sup>222</sup> Sulle relazioni tra la consolidata letteratura sull'analisi del «rischio» e l'emergente letteratura sull'analisi della «resilienza», sono di particolare interesse le sintetiche, ma incisive, notazioni di T. AVEN, *The Call for a Shift from Risk to Resilience: What Does it Mean?*, cit.: l'autore insiste sulla necessità di «approcci unificati» volti ad «unire le forze» tra questi due filoni di studi, ritenendo controproducente una «separazione» tra essi.

**ABSTRACT**

Massimo Monteduro – *Ma che cos'è questa «resilienza»? Un'esplorazione del concetto nella prospettiva del diritto delle amministrazioni pubbliche*

Il saggio tenta di mappare, rispetto alle amministrazioni pubbliche, contesti d'uso e ancoraggi ordinamentali della «resilienza», per contribuire a una messa a fuoco di tale concetto che ne riduca, nei limiti del possibile, l'indeterminatezza e la nebulosità, dovute a un impiego del termine ormai pervasivo ma poco sorvegliato e talora disinvolto, se non acritico. Muovendo dai molteplici richiami alla «resilienza» operati dal diritto vigente e vivente, e dal confronto con le presupposte categorie elaborate dalle discipline extra-giuridiche di riferimento, lo scritto propone innanzitutto di distinguere tra *resilienza oggettiva* (sul piano degli oggetti di amministrazione) e *resilienza soggettiva* (sul piano dei soggetti di amministrazione). Questa distinzione è trasversale alle dimensioni dell'azione e dell'organizzazione amministrativa, sicché tanto la resilienza oggettiva quanto la resilienza soggettiva richiederanno alle pp.aa. di sviluppare sia una resilienza procedurale e sostanziale (nell'agire nei confronti degli amministrati) che una resilienza organizzativa (nel relazionarsi delle figure, strutture ed entità amministrative tra loro). In una prospettiva di sintesi, il saggio ricostruisce alcuni tratti che potrebbero connotare, nel suo complesso, la resilienza (oggettiva e soggettiva), e assume come *ipotesi di lavoro* la possibilità di individuare all'interno dell'ordinamento giuridico un emergente *principio di resilienza*, in grado di orientare la condotta amministrativa. L'ipotizzato principio di resilienza non scaturirebbe *ex nihilo*: esso sarebbe inferibile sia “dal basso”, per abduzione dai pur eterogenei, limitati e frammentari materiali di diritto positivo sinora emersi; sia “dall'alto”, per specificazione, proiezione e intersezione di diversi principi generali del diritto amministrativo (ad esempio, i principi di buon andamento, efficacia, tempestività, continuità, sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, prevenzione e precauzione, programmazione e pianificazione, sviluppo sostenibile). Pur essendo per molti aspetti derivabile dall'interrelazione di principi esistenti, il principio di resilienza sembra avere un *quid proprium* in grado, almeno in parte, di caratterizzarlo e differenziarlo. Sul piano dei



presupposti, esso si riferisce a *turbolenze e destabilizzazioni di sistema*, attuali o potenziali, tali da poter mettere gravemente in crisi l'amministrazione pubblica, siano esse estremamente acute nel breve periodo ma temporanee e transitorie («shock»), o invece meno acute e repentine ma profonde, radicali, foriere di trasformazioni tendenzialmente irreversibili nel medio/lungo periodo («persistenti cambiamenti strutturali»). Sul piano delle conseguenze, il principio di resilienza richiede di amministrare con modalità che non sarebbero immediatamente o direttamente ricavabili da altri principi, ad esempio attraverso la *previsione strategica* (intesa come esplorazione di multipli scenari futuri in termini di *foresight*, dunque non riducibile alle ordinarie attività di programmazione o pianificazione) e le *sperimentazioni* istituzionali; o con modalità che potrebbero addirittura apparire in contraddizione con altri principi (si pensi a quelli di efficienza e di economicità), ad esempio la *ridondanza* amministrativa. Nelle conclusioni, si valuta se, e in che modo, la «resilienza» si correla ai concetti di «emergenza» e «rischio» nel diritto amministrativo, alla luce delle transizioni che le pp.aa. sono chiamate ad affrontare.

**PAROLE-CHIAVE:** *resilienza; amministrazioni pubbliche; principi giuridici; rischio; emergenza.*

Massimo Monteduro – *What is this «Resilience»? A conceptual exploration from the perspective of public administration law*

The paper aims to map, regarding public administrations, some contexts of legal use and normative references concerning «resilience», to contribute to reducing the vagueness and nebulosity of this concept to the possible extent, due to the term current use that is pervasive but careless and sometimes casual, if not uncritical. Stemming from the multiple calls for «resilience» made by in force and living law and comparing with the presupposed categories elaborated by the extra-legal disciplines of reference, the paper proposes to distinguish between *objective resilience* (on the level of the objects of administration) and *subjective resilience* (regarding the administration as subject). This distinction cuts across to the dimensions of administrative action and organization, so that objective and subjective resilience will require the public administration to develop both procedural and substantive resilience (in acting towards the people)

as well as an organizational resilience (concerning relations among administrative bodies, structures and entities). In a synthesis perspective, the paper points out some features that could characterize resilience (objective and subjective) as a whole, assuming as a working hypothesis the possibility of identifying an emerging *principle of resilience* within the legal system, able to guide the administrative behaviour. This assumed principle of resilience would not arise *ex nihilo*: it could be inferable both 'from the bottom up', by abduction from the heterogeneous, limited and fragmentary materials of positive law that have emerged so far; both 'from the top down', by specification, projection and intersection of various general principles of administrative law (such as the principles of good performance, effectiveness, timeliness, continuity, subsidiarity, differentiation and adequacy, prevention and precaution, programming and planning, sustainable development). While largely derivable from the interrelation of existing legal principles, the principle of resilience, however, seems to have a *quid proprium* capable of characterizing and differentiating it, at least partially. The conditions for its application are linked to *turbulences* and *system destabilizations*, current or potential, such that they can seriously unsettle the public administration, whether they are extremely acute in the short term but temporary and transitory («shocks»), or on the other hand, less acute and sudden but deep, radical, harbingers of transformations that tend to be irreversible in the medium/long term («persistent structural changes»). In terms of consequences, the principle of resilience requires public administrations to act in ways that would not be immediately or directly inferable from other legal principles, such as *strategic foresight* (understood as the exploration of multiple future scenarios in terms of foresight, thus not reducible to ordinary programming or planning activities) and institutional *experimentation*; or in ways that might even appear to contradict other legal principles (e.g. those of efficiency and economy), such as administrative *redundancy*. In the conclusions, the paper considers whether, and how, «resilience» is related to the concepts of «emergency» and «risk» in administrative law, against the background of the transitions that public administration has been facing.

**KEYWORDS:** *resilience; public administration; legal principles; risk; emergency.*