

LE REGOLE E LE DEROGHE COME CAMBIA L'ORDINAMENTO TRA URGENZE ED EMERGENZE

*Gruppo coordinato da
Alessandro Pajno, Vincenzo Cerulli Irelli e Giorgio Macciotta*

1. Il quadro di riferimento

Negli ultimi anni il ricorso a forme di produzione normativa caratterizzate dall'urgenza e dall'emergenza è stato sempre più frequente. Nel corso dei primi 10 mesi di governo Berlusconi l'azione di governo è stata caratterizzata da un sempre crescente uso della decretazione d'urgenza.

È noto che in relazione all'uso corretto della decretazione d'urgenza la Corte costituzionale aveva fissato dei paletti statuendo, tra l'altro, che la straordinarietà, la necessità e l'urgenza costituiscono requisiti di costituzionalità dell'adozione del decreto legge (C. Cost. n. 29 del 1995), requisiti non rispettati nel caso di un decreto legge reiterato senza introdurre variazioni sostanziali (C. Cost. n. 360 del 1996). Inoltre, la Corte più recentemente non solo ha criticato la mancanza di omogeneità dei contenuti di un decreto legge (C. Cost. n. 171 del 2007), ma ha anche sottolineato che l'utilizzazione del decreto legge – e l'assunzione di responsabilità che ne consegue per il Governo secondo l'art. 77 Cost. – non può essere sostenuta dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina che è stata introdotta (C. Cost. n. 171 del 2007).

Questi paletti spesso non sono stati rispettati. La decretazione d'urgenza è stata utilizzata come strumento di innovazione dell'ordinamento negli ambiti più disparati. Il decreto legge è stato utilizzato per materie per le quali secondo un consolidato orientamento non è possibile ricorrere alla decretazione d'urgenza (come prescritto dall'art. 72, comma 4, Cost. e dall'art. 15 della l. 400/1988). È il caso ad esempio del dl. 112/2008 che riguarda molteplici e disparati ambiti, tra i quali anche quello finanziario e di bilancio, e si configura come un vero e proprio decreto legge "omnibus". Alla decretazione d'urgenza si è fatto ricorso anche per situazioni "inopportune" inserendo nel decreto governativo norme espunte dal Parlamento o dal Presidente della Repubblica.

Nell'ottica sopra indicata si colloca anche il tentativo di affrontare il "caso Englaro" con la decretazione d'urgenza. In questa vicenda il ricorso alla decretazione d'urgenza vuole rappresentare la risposta ad una esigenza politica ritenuta non eludibile.

Ma il ricorso alla decretazione non esaurisce il novero delle iniziative assunte dal governo adducendo la necessità di far fronte a situazioni emergenziali.

Accanto alla decretazione d'urgenza è possibile, infatti, rinvenire una serie di fonti di contenuto assai diverso. Si tratta delle ordinanze in materia di protezione civile, che hanno introdotto discipline derogatorie alle normative generali, o delle ordinanze assunte in materia di rifiuti, che hanno previste deroghe alle procedure dell'evidenza pubblica o alla disciplina del pubblico impiego, o del cd. "decreto per Napoli" che ha derogato all'ordinario criterio di individuazione della giurisdizione.

Una misura singolare è costituita dal decreto legge contenente "Misure straordinarie per l'emergenza rifiuti in Campania", che mette insieme la decretazione d'urgenza e alcuni strumenti straordinari per fronteggiare l'emergenza.

Una rapida lettura del testo fa emergere, infatti, una serie di situazioni che appare opportuno ricordare. Sono state così introdotte disposizioni che derogano al principio di separazione tra politica ed amministrazione, consentendo ad un capo dipartimento di assumere contemporaneamente una carica di governo, che derogano al generale criterio di individuazione della competenza del giudice amministrativo, nonché alle norme generali in materia di processo civile e penale, alla normativa che prevede un tetto alle retribuzioni per i dirigenti pubblici, nonché ad alcuni istituti ordinari del rapporto di pubblico impiego come il divieto di proroga dei rapporti di

lavoro a tempo determinato o delle collaborazioni, la determinazione della retribuzione aggiuntiva, delle progressioni di carriera, del reclutamento dei dirigenti.

Nel complesso si va così formando un insieme di disposizioni spesso derogatorie dell'ordinamento generale, che acquistano una consistenza sempre maggiore. Il fenomeno appare tanto più preoccupante sia con riferimento all'uso improprio dei poteri normativi sia con riferimento ai suoi esiti.

A questo si è aggiunta, in virtù dell'articolo 54 del Tuel, così come modificato dall'art. 6 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito con legge 24 luglio 2008, n. 125, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica, un'espansione abnorme del potere di ordinanza in capo ai sindaci proprio in materia di sicurezza urbana. Con l'esercizio di tale potere i responsabili delle amministrazioni cittadine hanno affrontato – il più delle volte strumentalmente – ogni genere di problema riguardante la normale e ordinaria convivenza cittadina, sovrapponendo spesso una serie di prescrizioni e divieti ad altre disposizioni, riguardanti, ad esempio, il commercio abusivo, la somministrazione di alcol ai minori, l'allevamento di determinate razze canine, la disciplina dei giochi all'aperto, il bivacco o l'accattonaggio.

Da ultimo, all'uso di strumenti di formazione straordinaria e d'urgenza si è spesso accompagnato sul piano amministrativo il ricorso allo strumento del commissario. E così alla disciplina derogatoria si è accompagnata la nomina di un commissario straordinario incaricato di applicare le nuove norme per la gestione dei rifiuti, per la costruzione di grandi opere, per l'amministrazione dei parchi nazionali o per una presunta valorizzazione delle aree archeologiche demaniali. Spesso, tra l'altro, il commissario coincide nella persona con l'ordinario amministratore la cui negligenza ha determinato il commissariamento.

2. Possibili profili di approfondimento

La frequenza e l'ampiezza del fenomeno pone una questione che rischia di diventare istituzionale, in quanto può incidere sul principio della separazione dei poteri e sulla Costituzione materiale.

In questo quadro potrebbe essere utile attivare un gruppo di lavoro studio con il compito di:

a) monitorare l'adozione di provvedimenti a carattere d'urgenza di rango legislativo e non (es. in materia di rifiuti)

b) individuare le materie interessate dai provvedimenti e ricostruire le discipline che ne risultano:

1. decretazione d'urgenza e bilancio (quadro dei principi e ricognizione delle modifiche istituzionali introdotte);

2. ordinanze di protezione civile (individuando i provvedimenti più frequenti e quelli più significativi);

3. ordinanze dei sindaci (ambiti e oggetti) e *commissariamenti straordinari*

c) redigere un rapporto periodico sul “diritto dell'urgenza”, articolato per aree tematiche.

Al fine di realizzare le attività sopradescritte, una volta individuato un comitato di coordinamento e stilato un primo rapporto sui profili sub a), il Gruppo potrebbe organizzarsi in tre sottogruppi per l'analisi dei punti sub b). Successivamente, all'esito della ricerca potrebbe essere utile la redazione del rapporto periodico di cui al punto c).