

**LE ORDINANZE DI PROTEZIONE CIVILE
«PER L'ATTUAZIONE» DI DECRETI-LEGGE (ED ALTRI
SCOSTAMENTI DALLA L. N. 225 DEL 1992) (*)**

di ENRICO ALBANESI – ROBERTO ZACCARIA

SOMMARIO: 1. La legislazione parlamentare di fronte all'espansione del decreto-legge e della delega legislativa. – 2. Le ordinanze di protezione civile di cui all'art. 5 della l. n. 225 del 1992 come ulteriore strumento di «erosione» di tale ambito? – 3. La giurisprudenza costituzionale e le riflessioni della dottrina in tema di ordinanze di necessità ed urgenza: in particolare, la questione della tecnica redazionale delle disposizioni (sulla produzione giuridica) che prevedono ordinanze. – 4. L'estensione dei presupposti sostanziali per l'esercizio del potere di ordinanza di protezione civile nelle innovazioni legislative successive alla l. n. 225 del 1992: i «grandi eventi» (d.l. n. 343 del 2001) e gli interventi all'estero «derivanti da calamità o eventi eccezionali» (d.l. n. 90 del 2005). – 5.1. Le disposizioni legislative che prevedono ordinanze di protezione civile nella XVI legislatura - a) La previsione di ordinanze «per l'attuazione» di decreti-legge (d.l. n. 90 del 2008, d.l. n. 172 del 2008 e d.l. n. 39 del 2009) e la trasformazione della fisionomia delle ordinanze come portato della trasformazione del decreto-legge. – 5.2. *Segue:* - b) La sottrazione delle ordinanze al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti con legge di interpretazione autentica (d.l. n. 90 del 2008). – 6. Un caso esemplare nella XVI legislatura. Il (prospettato) ricorso ad un'ordinanza di protezione civile per derogare ad un decreto-legge in corso di conversione.

1. La legislazione parlamentare di fronte all'espansione del decreto-legge e della delega legislativa. – E' stato recentemente osservato come nel nostro ordinamento costituzionale il sistema delle fonti nella prassi dell'ultimo decennio si stia caratterizzando per una progressiva e costante riduzione quantitativa della produzione legislativa parlamentare a fronte dell'espansione sempre maggiore del ricorso agli strumenti del decreto-legge e del decreto legislativo.

Le dimensioni del fenomeno appaiono ancor più significative se si confrontano i dati dei decreti-legge e dei decreti legislativi con quelli delle «altre» leggi ordinarie (ovvero le leggi approvate dal Parlamento, escludendo le leggi comunitaria, di bilancio, di

(*) Il paragrafo 1 è stato redatto da Roberto Zaccaria; il paragrafo 2 è stato redatto dagli autori congiuntamente; i restanti paragrafi da Enrico Albanesi. In corso di pubblicazione su *Giurisprudenza costituzionale*.

conversione di decreti – legge e di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali) (1).

Si tratta di tendenze che trovano conferma nell'attuale legislatura (2).

Nella legislatura in corso si è inoltre venuto ad affermare il sistematico ricorso da parte del Governo ad alcune tecniche normative e parlamentari che sembrano restringere anche quei margini che residuano al Parlamento, nell'approvazione di disposizioni di delega legislativa e nella conversione dei decreti-legge, per poter incidere sulla legislazione primaria.

Per quanto riguarda la legislazione delegata, occorre infatti registrare come gran parte delle disposizioni di delega approvate nel corso della XVI legislatura siano contenute in disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, cioè in disegni di legge che per il peculiare regime procedimentale di cui all'art. 123-*bis*, comma 2, r.C., il Governo può richiedere che siano approvati entro un determinato termine.

In tal modo però, specie ove il contenuto dei disegni di legge sia (come in effetti è) fortemente eterogeneo, si comprime di fatto la possibilità per il Parlamento di esprimersi in modo monografico e pertanto consapevole su disposizioni di delega che nell'ottica dell'art. 76 Cost. dovrebbero in realtà costituire limiti alla successiva attività legislativa del Governo (3).

Per quanto riguarda la conversione dei decreti-legge, occorre invece registrare come la XVI legislatura si sta caratterizzando per un sistematico ricorso da parte del Governo: a decreti-legge

(1) Cfr. A. SIMONCINI, *1998-2008: la fine della legge?*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2009, in particolare, tabelle e grafici C ed F.

(2) Nella XVI legislatura alla data del 30 settembre 2009 sono state approvate dal Parlamento 104 leggi ordinarie. Tra queste, si contano 38 leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, 6 leggi di bilancio, 1 legge comunitaria, 2 leggi di approvazione di intese con confessioni religiose e 36 leggi di conversione di decreti-legge. Solo 21 sono «altre» leggi, 7 delle quali peraltro aventi origine da disegni di legge di iniziativa governativa. Per l'esposizione ed il commento dei dati relativi alla legislatura in corso, cfr. *amplius* R. ZACCARIA, *Il decreto – legge e la delega legislativa nel primo anno della XVI legislatura*, in corso di pubblicazione in *Scritti in onore di Enzo Cheli*, Bologna.

(3) Nella XVI legislatura alla data del 30 settembre 2009 sono state approvate dal Parlamento, al netto della legge comunitaria, 48 disposizioni di delega «principale» e 11 disposizioni di delega «correttiva». Di queste, ben 56 risultano contenute in disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica per l'anno 2009. Su tale specifico profilo che sta caratterizzando la XVI legislatura e sull'emersione anche in questa legislatura di alcune costanti nell'elusione dell'art. 76 Cost. già messe in luce dalla dottrina, cfr. *amplius* R. ZACCARIA-E. ALBANESI, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, in corso di pubblicazione in *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano.

(4) di notevoli «dimensioni» (5), dal contenuto eterogeneo (6) ed in relazione ai quali è assai frequente in sede di conversione la presentazione di maxi-emendamenti e la posizione della questione di fiducia (7); a vere e proprie «catene», spesso aggrovigliate, di decreti-legge che intervengono sullo stesso ambito materiale di un precedente decreto-legge già convertito o in corso di conversione; alla tecnica di lasciar decadere decreti-legge (c.d. decreti «a perdere»), facendo però confluire il contenuto sostanziale di questi ultimi, nella forma di emendamenti governativi, nel disegno di legge di conversione di un ulteriore decreto – legge.

E che dire infine della tecnica ormai quotidiana di «correggere», con successivi decreti-legge, decreti appena approvati (una trentina di modifiche al d.l. n.112 del 2008), per arrivare alla sublimazione del d.l. n. 103 del 2009 sul c.d. scudo fiscale, adottato al solo scopo di correggerne uno precedente (il d.l. n. 78 del 2009, c.d. anticrisi)?

Tali tecniche normative e parlamentari, oltre a suscitare forti dubbi di legittimità costituzionale specie per la lesione che esse sembrano arrecare al principio della certezza del diritto, appaiono in contrasto con la disciplina di cui all'art. 77 Cost., finiscono per «incidere negli equilibri istituzionali, alterando i caratteri della stessa forma di governo e l'attribuzione della funzione legislativa ordinaria al parlamento» (8) e costituiscono

(4) Nella XVI legislatura alla data del 30 settembre 2009 il Governo ha adottato 42 decreti-legge. Di questi 31 sono stati convertiti in legge dalle Camere (ai quali vanno aggiunti i 5 decreti-legge del precedente Governo, convertiti in legge nel corso della XVI legislatura), 6 sono decaduti pur se in circostanze peculiari, 1 non è stato emanato dal Capo dello Stato mentre 4 sono attualmente pendenti di fronte alle Camere per la conversione in legge.

(5) Da un conteggio sull'incidenza percentuale sulle colonne pubblicate in *Gazzetta Ufficiale* risulta che le leggi di conversione nel primo anno della XVI legislatura (29 aprile 2008-28 aprile 2009) abbiano inciso per il 75,25% sul totale delle colonne dedicate alla pubblicazione delle leggi.

(6) Nella XVI legislatura alla data del 30 settembre 2009 il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati ha espresso 35 pareri sui disegni di legge di conversione di decreti-legge. Solo in 8 casi il Comitato ha tuttavia riconosciuto al contenuto di tali decreti la qualifica dell'omogeneità *tout court*.

(7) Nella XVI legislatura alla data del 30 settembre 2009 il Governo ha posto la questione di fiducia per 18 volte su disegni di legge di conversione di decreti-legge, 13 volte alla Camera e 5 al Senato. A questo dato si aggiungono le 7 questioni di fiducia poste su disegni di legge ordinari.

(8) Come la Corte costituzionale ebbe a dire nella sent. n. 360 del 1996 con riferimento al fenomeno della reiterazione ma come sembra potersi analogamente sostenere con

finanche un mezzo per eludere i controlli che la Costituzione attribuisce al Presidente della Repubblica in sede di promulgazione della legge di conversione ⁽⁹⁾.

2. Le ordinanze di protezione civile di cui all'art. 5 della l.n. 225 del 1992 come ulteriore strumento di «erosione» di tale ambito?- Accanto a quella del decreto – legge e del decreto legislativo sembra però doversi registrare, specie a partire dal 2002, l'espansione di un'ulteriore categoria di atti che, tuttavia, non hanno forza di legge né tanto meno natura normativa ma che sono in grado di derogare ad ogni disposizione vigente, pur nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento.

Ci si riferisce alle ordinanze di protezione civile di cui all'art. 5 della l. 24 febbraio 1992, n. 225, emanate dal Presidente del Consiglio dei ministri o da Commissari delegati in seguito alla deliberazione dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei ministri (presupposto formale) al verificarsi di un evento straordinario di protezione civile (presupposto sostanziale) consistente, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. c), in «calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari» ⁽¹⁰⁾.

Alcuni elementi sembrano avvalorare l'impressione di una progressiva «attrazione» di interi ambiti materiali nell'orbita di siffatte ordinanze, con conseguente sottrazione di questi ultimi alla legislazione parlamentare e, più in generale, alla legislazione primaria.

Il primo elemento è dato dalle dimensioni del fenomeno.

Dal 1994 ad oggi (30 settembre 2009) le sole ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri (o.p.c.m.) emanate ai sensi dell'art. 5, comma 2, della l. n. 225 del 1992 sono state 593. Tra il 1994 ed il 2001 sono state emanate una, al massimo due o.p.c.m. all'anno ⁽¹¹⁾ mentre a partire dal 2002 la quantità

riguardo alle tecniche in esame. Cfr. sent. 17 ottobre 1996, n. 360, in questa *Rivista* 1996, 3155 ss.

⁽⁹⁾ Su tutti questi profili, cfr. *amplius* R. ZACCARIA-E. ALBANESI, *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, sul Forum di *Quaderni costituzionali*, 2009.

⁽¹⁰⁾ Sulle ordinanze di protezione civile, cfr. F.S. SEVERI, *Le ordinanze delle legge n. 225/92 sulla protezione civile*, Milano 1996.

⁽¹¹⁾ Furono emanate 2 ordinanze nel 1994, 2 nel 1995, 1 nel 1996, nessuna negli anni tra il 1997 ed il 1999, 1 nel 2000 ed 1 nel 2001.

annua di o.p.c.m. emanate è aumentata notevolmente ed in modo repentino: se ne registrano 40 emanate nel 2002, 72 nel 2003, 59 nel 2004, 99 nel 2005, 71 nel 2006, 79 nel 2007, 87 nel 2008 e 79 nell'anno in corso, alla data del 30 settembre 2009.

Il secondo elemento è costituito dalla trasformazione del contenuto delle ordinanze stesse. Come è stato notato in dottrina, sembra ormai assistersi ad una «destrutturazione della forma amministrativa del potere contingibile ed urgente», data l'ormai diffusa presenza di prescrizioni generali ed astratte nel contenuto delle ordinanze ⁽¹²⁾.

Il terzo elemento è costituito dall'interpretazione estensiva data nella prassi dal Governo alla nozione di evento straordinario di protezione civile, cioè del presupposto sostanziale, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. c) della l. n. 225 del 1992, per l'emanazione di ordinanze di protezione civile ⁽¹³⁾.

Il quarto elemento è infine dato dall'introduzione di alcune disposizioni legislative che, rispetto a quanto previsto nella base legislativa offerta dalla l. n. 225 del 1992, hanno esteso i presupposti sostanziali delle ordinanze di protezione civile e ne hanno distorto la finalità, ne hanno reso meno stringenti i limiti e depotenziato i controlli.

Ci si intende riferire, da un lato, alle innovazioni legislative introdotte tra il 2002 ed il 2005 che hanno esteso la possibilità di emanare ordinanze di protezione civile in occasione di «grandi eventi» nonché di interventi all'estero di protezione

⁽¹²⁾ Cfr. A. CARDONE, *Le ordinanze di necessità ed urgenza del Governo*, in *Osservatorio sulle fonti 2006*, a cura di P. CARETTI, Torino 2007, 236.

⁽¹³⁾ Il Governo ha adottato nella prassi un'interpretazione estensiva, da un lato, della nozione di straordinarietà dell'evento di protezione civile (giungendo all'adozione di ordinanze di protezione civile in connessione con emergenze, quale quella in materia di rifiuti, che appaiono piuttosto «*routinarie*»); dall'altro, della stessa nozione di evento di protezione civile, tradizionalmente coincidente con la calamità (giungendo all'adozione di ordinanze di protezione civile in connessione con emergenze, quale quella in materia di immigrazione, che appaiono piuttosto riguardare ambiti riservati alla sicurezza pubblica). Su tali profili, cfr. F. GANDINI-A. MONTAGNI, *La protezione civile*, Milano 2007, 56 ss. e, con ampi riferimenti alla prassi, cfr. A. CARDONE, *op. cit.*, 232 ss. Proprio l'«emergenza rifiuti» e l'«emergenza immigrazione» (in relazioni alle quali la causa degli stati di eccezione sembra doversi rinvenire semplicemente in «consolidate disfunzioni degli apparati pubblici») sono individuati da Staiano come due esempi della ormai tendenziale assenza alla base della legislazione emergenziale di quella «equazione emergenza-provisorietà» che dovrebbe invece caratterizzare «*per propria natura*» l'emergenza. L'Autore parla in proposito di «emergenza stabilizzata». Cfr. S. STAIANO, *Brevi note su un ossimoro: l'emergenza stabilizzata*, in *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali*, a cura di S. STAIANO, Torino 2006, 659 ss.

civile «derivanti da calamità o eventi eccezionali». Dall'altro, alle disposizioni legislative che nella XVI legislatura attualmente in corso hanno autorizzato ordinanze «per l'attuazione» di decreti-legge, introducendo in alcuni casi anche formulazioni meno stringenti quanto ai limiti alle ordinanze stesse, ed hanno sottratto, con legge di interpretazione autentica, le ordinanze di protezione civile al controllo preventivo della Corte dei conti.

L'interpretazione estensiva e l'ampliamento in via legislativa dei presupposti sostanziali per l'emanazione di ordinanze di protezione civile hanno in definitiva portato alla riconduzione all'ambito di cui alla l.n. 225 del 1992 di una moltitudine di fattispecie concrete in realtà estranee all'area dell'emergenza, se intesa come «situazione estrema in cui le prescrizioni ordinarie si rilevano insufficienti o comunque inadeguate», nella quale «la pretesa qualificatoria dell'ordinamento giuridico si scontra con l'intrinseca imprevedibilità delle fattispecie» (14).

Se tale espansione delle ordinanze di protezione civile stia contribuendo anch'essa all'«erosione» dell'ambito della legislazione parlamentare e, più in generale, della legislazione primaria (peraltro, non solamente in via di fatto, con la «sottrazione» di ambiti materiali, ma anche in via di diritto, per la capacità derogatoria delle ordinanze alla legislazione vigente) è ad ogni modo un quesito che in questa sede si intende porre semplicemente in modo problematico, senza pretesa di esaustività.

Ciò su cui ci si vuole qui concentrare è invece l'ultimo dei quattro elementi appena passati in rassegna per valutare se la tecnica redazionale delle disposizioni legislative che prevedono le ordinanze di protezione civile introdotte negli anni successivi all'approvazione della l. n. 225 del 1992 appaia conforme alla giurisprudenza costituzionale in materia.

3. La giurisprudenza costituzionale e le riflessioni della dottrina in tema di ordinanze di necessità ed urgenza: in particolare, la questione della tecnica redazionale delle disposizioni (sulla produzione giuridica) che prevedono

(14) Così G. MARAZZITA, *Le ordinanze di necessità dopo la l. n. 225 del 1992 (riflessioni a margine di Corte cost. n. 127 del 1995)*, in questa *Rivista* 1996, 505 ss.

ordinanze. – Le ordinanze di necessità ed urgenza ⁽¹⁵⁾ sono atti amministrativi emanati in casi di urgente necessità ed idonei a derogare ad ogni disposizione vigente (salvo i limiti che si vedranno) e che si differenziano dai restanti provvedimenti amministrativi per il fatto di non avere un contenuto predeterminato ⁽¹⁶⁾.

La natura amministrativa delle ordinanze è stata riconosciuta dalla Corte costituzionale sin dalla sentenza n. 8 del 1956 mentre la questione della loro compatibilità con il sistema costituzionale delle fonti è stata tradizionalmente risolta intendendo le ordinanze come provvedimenti amministrativi che «in quanto previsti dalle norme, stanno nel principio di legalità» (inteso, ovviamente, in senso formale) ma costituiscono «un'eccezione rispetto al principio della tipicità» ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁵⁾ Sulle ordinanze di necessità ed urgenza, cfr. G.U. RESCIGNO, *Ordinanza e provvedimenti di necessità ed urgenza (diritto costituzionale e amministrativo)*, in *Nss.D.I.*, XII, Torino 1965, 89 ss.; F. BARTOLOMEI, *Ordinanza (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, XXX, Milano 1980, 970 ss.; F. MIGLIARESE, *Ordinanze di necessità*, in *Enc. giur.*, Roma 1990; R. CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità*, Milano 1990; M. CERASE, *Ordinanze di urgenza e necessità*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. CASSESE, Milano 2006, 3985 ss.

⁽¹⁶⁾ Sulla differenziazione con i restanti provvedimenti amministrativi si veda G.U. RESCIGNO, *op. cit.*, 92, il quale precisa come «la irriducibile e perciò essenziale differenza tra le ordinanze e ogni altro provvedimento amministrativo va ricercata non tanto negli atti quanto nelle norme che li disciplinano. Le norme che prevedono ordinanze non derogano ad alcuna altra norma ma da un lato legittimano la pubblica Amministrazione ad emanare provvedimenti anche rispetto a fattispecie non prevedute da diritto, dall'altro abilitano le autorità a derogare ad un numero indeterminato di norme; le norme invece che legittimano gli altri provvedimenti della pubblica Amministrazione, se prevedono che provvedimenti da esse disciplinati derogano ad altre norme, prevedono deroghe puntuali e specifiche sicché il rapporto regola-eccezione corre direttamente tra la norma che prevede il provvedimento generale e la norma che prevede il provvedimento particolare, e solo in via consequenziale tra la prima norma e il provvedimento particolare».

⁽¹⁷⁾ Così M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano 1993, 270. Analogamente, cfr. G.U. RESCIGNO, *op. cit.*, 91. In senso fortemente critico sul fatto che «la necessità [sia] prevista da norme non costituzionali, e regolata nella sola forma, restando libera nella causa e nel contenuto» cfr. invece, P. BARILE, *Le libertà nella Costituzione*, Padova 1966, 51, secondo il quale «in tal caso sarebbe possibile aggirare la costituzione, vanificando le norme, esposte ad essere modificate o sostituite senza il rispetto delle forme previste per l'esercizio della funzione di revisione». Recentemente, per l'inammissibilità delle ordinanze di necessità ed urgenza nel sistema costituzionale, cfr. anche G. MARAZZITA, *op. cit.*, 513 ss., il quale adduce a sostegno di tale tesi la limitazione («al di fuori di qualsiasi previsione costituzionale») della forza che la legge subisce ad opera delle ordinanze nonché la violazione dell'art. 77 Cost. A favore della compatibilità delle ordinanze con il sistema costituzionale delle fonti, oltre alla tradizionale ricostruzione di Giannini e Rescigno, sono state invece prospettate in dottrina ricostruzioni teoriche alternative. Per una rassegna di queste ultime e per l'illustrazione di un ulteriore inquadramento sistematico delle stesse, cfr. recentemente A. CARDONE, *op. cit.*, p. 242 ss.

La Corte costituzionale ha sin da subito incentrato la propria attenzione sull'individuazione dei limiti al potere di provvedere mediante ordinanza di necessità ed urgenza.

Nella sent. n. 8 del 1956 la Corte ha chiarito come le ordinanze debbono rispondere ai canoni della «efficacia limitata nel tempo in relazione ai dettami della necessità e dell'urgenza», della «adeguata motivazione», della «efficace pubblicazione» nei casi in cui non abbiano carattere individuale e della «conformità ai principi dell'ordinamento giuridico» (18).

Nella sent. n. 26 del 1961 la Corte ha disconosciuto la possibilità per le ordinanze di disporre *contra legem* negli ambiti coperti da riserva assoluta di legge, cosa tuttavia possibile ove la riserva sia relativa, purché la legge indichi i criteri idonei a delimitare la discrezionalità dell'organo a cui il potere è attribuito (19).

A partire dalle successive sentenze la questione dei limiti al potere di ordinanza è stata risolta dalla Corte sostanzialmente attraverso il canone della ragionevolezza (20).

La Corte ha infatti riconosciuto nelle sentt. n. 4 del 1977 (21) e n. 100 del 1987 (22) la possibilità per le ordinanze di comprimere diritti costituzionali purché ciò avvenga attraverso un ragionevole bilanciamento con valori di pari livello costituzionale; ha riconosciuto nella sent. n. 201 del 1987 portata innovativa, anziché meramente derogatoria, di alcuni articoli di un'ordinanza (conseguentemente annullandola) in virtù del «mancato proporzionamento delle misure alle dimensioni territoriali, e così, implicitamente, a quelle

(18) Sent. n. 8 del 2 luglio 1956, in questa *Rivista* 1956, 602 ss., sulla quale G. TREVES, *La costituzionalità dei provvedimenti amministrativi di necessità ed urgenza*, *ivi*, 994 ss. Sulla nozione di principi dell'ordinamento, in particolare alla luce della successiva sentenza n. 26 del 1961, cfr. V. CRISAFULLI, *Il «ritorno» dell'art. 2 della legge di pubblica sicurezza dinanzi alla Corte costituzionale*, in questa *Rivista* 1961, 889 ss.

(19) Sent. n. 26 del 27 maggio 1961, in questa *Rivista* 1961, 525 ss., sulla quale C. LAVAGNA, *Sulla illegittimità dell'art. 2 del T.U. leggi di P.S. come testo legislativo*, *ivi*, 898 ss.

(20) In generale, sul ricorso al giudizio di ragionevolezza con riferimento a situazioni di emergenza, cfr. L. CARLASSARE, *Una possibile lettura in positivo della sent. n. 15?*, in questa *Rivista* 1982, 98 ss. e A. PACE, *Ragionevolezza abnorme o stato d'emergenza?*, *ivi*, 108 ss.

(21) Sent. 12 gennaio 1977, n. 4, in questa *Rivista* 1977, 20 ss., sulla quale L. CARLASSARE, *Ordinanze prefettizie e diritto di sciopero*, *ivi*, 258 ss. e P. POLACCO, *Legge e provvedimento amministrativo in materia di sciopero*, *ivi*, 264 ss.

(22) Sent. 3 aprile 1987, n. 100, in questa *Rivista* 1987, 764 ss.

temporali, dell'evento legittimante»⁽²³⁾; ha affermato nella sentt. n. 127 del 1995 come «l'emergenza non legittima il sacrificio illimitato dell'autonomia regionale» e come «l'esercizio del potere di ordinanza deve quindi risultare circoscritto per non compromettere il nucleo essenziali delle attribuzioni regionali»⁽²⁴⁾, salvo nel caso in cui si sia in presenza di un «valore assoluto costituzionalmente da tutelare»⁽²⁵⁾.

Dalla giurisprudenza costituzionale emerge come l'attenzione della Corte si sia spesso incentrata sulla tecnica redazionale delle disposizioni legislative che prevedono ordinanze di necessità ed urgenza. Si tratta difatti di disposizioni, come è stato rimarcato dalla dottrina, «sulla produzione giuridica»⁽²⁶⁾.

La Corte ha infatti sottolineato nella sentt. n. 8 del 1956 come la «formulazione» di siffatte disposizioni debba assicurare l'attuazione dei canoni delle ordinanze sopra menzionati; ha riconosciuto costituzionalmente illegittima nella sentt. n. 26 del 1961 una norma che prevedeva ordinanze di necessità ed urgenza per la «omessa prescrizione» del rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico; ha sottoposto al proprio puntuale vaglio nelle sentt. n. 418 del 1992⁽²⁷⁾ e n. 127 del 1995 le disposizioni con le quali l'art. 5 della legge n. 225 del 1992 prevede e circoscrive i presupposti per l'emanazione da parte del Presidente del Consiglio o di commissari delegati di ordinanze di protezione civile.

Per quanto riguarda le ordinanze di protezione civile che in questa sede interessano, va detto che le disposizioni legislative che le prevedono nella l. n. 225 del 1992 hanno superato positivamente il vaglio di legittimità costituzionale compiuto dalla Corte nelle sentt. n. 418 del 1992 e n. 127 del 1995.

Nell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, è stato sottolineato in dottrina, sembra difatti esservi contenuto un procedimento per l'emanazione delle ordinanze di necessità ed urgenza «quasi

⁽²³⁾ Sentt. 28 maggio 1987, n. 201, in questa *Rivista* 1987, 1501 ss.

⁽²⁴⁾ Sentt. 14 aprile 1995, n. 127, in questa *Rivista* 1995, 994 ss.

⁽²⁵⁾ Sentt. 30 dicembre 1987, n. 617, in questa *Rivista* 1987, 3688 ss. Sulle problematiche relative all'incidenza delle ordinanze negli ambiti riservati all'autonomia regionale, si vedano inoltre le sentt. 5 febbraio 2003, n. 39, in questa *Rivista* 2003, 248 ss. e 13 giugno 2006, n. 222, in questa *Rivista* 2006, 2239 ss.

⁽²⁶⁾ Cfr. G.U. RESCIGNO, *op. cit.*, 93.

⁽²⁷⁾ Sentt. 9 novembre 1992, n. 418, in questa *Rivista* 1992, 3944 ss.

perfetto» ⁽²⁸⁾, in gran parte rispondente ai requisiti richiesti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

La legge n. 225 del 1992 circoscrive innanzitutto gli eventi al verificarsi dei quali può instaurarsi il procedimento che conduce all'emanazione delle ordinanze: si tratta, come si è già visto, di «calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari» (art. 2, comma 1, lett. c).

Al verificarsi di tali eventi il Consiglio dei ministri delibera lo stato di emergenza, determinandone durata ed estensione territoriale in stretto riferimento alla qualità ed alla natura degli eventi. Con le medesime modalità si procede alla eventuale revoca dello stato di emergenza (art. 5, comma 1).

Per «l'attuazione degli interventi di emergenza conseguenti alla dichiarazione» di cui all'art. 5, comma 1, la legge stabilisce che si provvede quindi anche «a mezzo di ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico» (art. 5, comma 2). Tali ordinanze sono emanate dal Presidente del Consiglio dei ministri o da commissari delegati ed il provvedimento che reca la delega a questi ultimi deve indicarne il contenuto, i tempi e le modalità del suo esercizio (art. 5, comma 4).

Le ordinanze devono contenere l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare e devono essere motivate (art. 5, comma 5). Sono pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e trasmesse ai sindaci interessati per la pubblicazione nell'albo pretorio (art. 5, comma 6).

La Corte costituzionale ha riconosciuto nella sent. n. 127 del 1995 come la legge n. 225 del 1992, richiedendo la previa deliberazione dello stato di emergenza, «si fa carico» dell'esigenza di circoscrivere l'esercizio del potere di ordinanza, «delimitando lo stato di emergenza con riguardo alla qualità ed alla natura degli eventi». Anche il fatto che la l. n. 225 del 1992 disponga che l'attività dei commissari delegati sia delimitata quanto al contenuto della delega dell'incarico, ai tempi ed alle modalità del suo esercizio, ha evidenziato la Corte, contribuisce a circoscrivere l'esercizio del potere di ordinanza.

⁽²⁸⁾ Così G. RAZZANO, *Le ordinanze di necessità e di urgenza nell'attuale ordinamento costituzionale*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, IV, Napoli 2008, 1935 ss.

Sembra potersi aggiungere che anche le altre disposizioni di cui alla l. n. 225 del 1992 siano conformi ai canoni indicati dalla Corte nella propria giurisprudenza, assicurando che le ordinanze rispettino i principi dell'ordinamento, siano adeguatamente motivate ed abbiano un'efficace pubblicazione.

La dottrina non ha mancato di evidenziare le incertezze e le ambiguità comunque contenute nella l. n. 225 del 1992 ma il giudizio complessivo espresso sul meccanismo ivi contenuto appare sostanzialmente positivo ⁽²⁹⁾.

Tuttavia, negli anni successivi all'approvazione della legge sulla protezione civile sono state approvate alcune disposizioni che hanno ampliato i presupposti sostanziali delle ordinanze di protezione civile rispetto a quanto stabilito nella l. n. 225 del 1992 o hanno introdotto ulteriori scostamenti dal modello ivi disciplinato.

4. *L'estensione dei presupposti sostanziali per l'esercizio del potere di ordinanza di protezione civile nelle innovazioni legislative successive alla l. n. 225 del 1992: i «grandi eventi» (d.l. n. 343 del 2001) e gli interventi all'estero «derivanti da calamità o eventi eccezionali» (d.l. n. 90 del 2005)* – Nel corso della XIV legislatura attraverso due decreti-legge, poi convertiti in legge, sono state introdotte due disposizioni che hanno esteso la possibilità per il Presidente del Consiglio dei ministri e per i Commissari delegati di ricorrere alle ordinanze in presenza di presupposti sostanziali ulteriori rispetto a quelli previsti dall'art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992.

Il primo presupposto è dato dai «grandi eventi». L'art. 5-*bis*, comma 5, del d. l. 7 settembre 2001, n. 343 ⁽³⁰⁾, dispone infatti

⁽²⁹⁾ Si veda in particolare G.U. RESCIGNO, *Sviluppi e problemi nuovi in materia di ordinanze di necessità e urgenza e altre questioni in materia di protezione civile alla luce della sentenza n. 127 del 1995 della Corte costituzionale*, in questa *Rivista* 1995, 2186. L'Autore parla della l. n. 225 del 1992 come del «tentativo probabilmente più ambizioso [...] per razionalizzare le procedure di intervento in casi di eventi eccezionali [...] tenendo conto nello stesso tempo dei principi e criteri enunciati in materia di ordinanze di necessità e urgenza dalla Corte costituzionale e dai giudici comuni». Rescigno evidenzia comunque alcune incertezze contenute nella disciplina della l. n. 225 del 1992 come ad esempio la non chiara distinzione all'art. 5, comma 4, tra deroga in atto («le ordinanze emanate *in deroga* alle leggi vigenti...») e derogabilità in potenza («...devono contenere l'indicazione delle principali norme a cui *si intende derogare*»).

⁽³⁰⁾ D.l. recante disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche

che «le disposizioni di cui all'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, si applicano anche con riferimento alla dichiarazione dei grandi eventi rientranti nella competenza del Dipartimento della protezione civile e diversi da quelli per i quali si rende necessaria la delibera dello stato di emergenza»⁽³¹⁾.

Il secondo presupposto è rappresentato dagli interventi all'estero di protezione civile «derivanti da calamità o eventi eccezionali». L'art. 4, comma 2, del d.l. 31 maggio 2005, n. 90⁽³²⁾, convertito nella l. 26 luglio 2005, n. 152, dispone infatti che «per gli interventi di cui all'articolo 11, comma 2, della legge 26 febbraio 1987, n. 49» (ovvero, tra gli interventi svolti all'estero dalla Protezione civile, quelli «derivanti da calamità o eventi eccezionali») «possono essere adottate anche le ordinanze di cui all'articolo 5, comma 3, della legge 24 febbraio 1992, n. 225».

Le due disposizioni autorizzano dunque il potere di ordinanza in presenza di presupposti sostanziali ulteriori rispetto a quelli previsti nell'art. 5, comma 1, della l. n. 225 del 1992.

Suscita in particolare qualche dubbio il fatto che il d.l. n. 343 del 2001 abbia esteso il ricorso al potere di ordinanza con riferimento ai «grandi eventi». Si tratta di un presupposto sostanziale che mal si concilia con quanto richiesto dalla l.n. 225 del 1992, ovvero (la dichiarazione di) uno «stato di emergenza», che solo può giustificare il ricorso a ordinanze in deroga alla legge vigente. A maggior ragione se si pensa che la Corte costituzionale ha espressamente inteso in senso restrittivo la stessa nozione di stato di emergenza, richiedendo nella sent.

nel settore della difesa civile, convertito, con modificazioni, dalla l. 9 novembre 2001, n. 401.

⁽³¹⁾ Lo stesso art. 5, comma 1, dispone che «il Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero il Ministro dell'interno da lui delegato, [...] detiene i poteri di ordinanza in materia di protezione civile [...], promuove e coordina le attività delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni, degli enti pubblici nazionali e territoriali e di ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale, finalizzate alla tutela dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da *altri grandi eventi, che determinino situazioni di grave rischio*». Sull'estensione dei presupposti sostanziali del potere di ordinanza ai «grandi eventi», cfr. M. GNES, *I limiti al potere d'urgenza*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 2005, specie 687 ss.

⁽³²⁾ D.l. recante disposizioni urgenti in materia di protezione civile, convertito, con modificazioni, dalla l. 26 luglio 2005, n. 152.

n. 127 del 1995 che quest'ultimo sia «delimita[to] con riguardo alla qualità e natura degli eventi».

A conferma dell'estraneità dei «grandi eventi» dall'area dell'emergenza, sta il fatto che il presupposto formale che la legge prevede con riferimento all'esercizio del potere di ordinanza per la gestione dei «grandi eventi» è una mera dichiarazione di grande evento, adottata dal Consiglio dei ministri. Cosa ben diversa, dunque, dalla delibera dello stato di *emergenza* di cui all'art. 5, comma 1, della l. n. 225 del 1992 ⁽³³⁾.

Tale ampliamento dei presupposti sostanziali ad un ambito estraneo all'area dell'emergenza non costituisce un dato di poco conto, se si rammenta che le ordinanze di protezione civile, salvo i limiti già passati in rassegna, possono derogare ad ogni disposizione vigente.

Merita infine di essere segnalato come gli artt. 2 e 3, comma 1, del d.l. 245 del 2002 autorizzino il Capo del Dipartimento della protezione civile ad adottare ordinanze di protezione civile «anche prima della dichiarazione dello stato di emergenza di cui all'articolo 5, comma 1», della l. n. 225 del 1992, «qualora per l'eccezionalità della situazione emergenziale da valutarsi in relazione al grave rischio di compromissione dell'integrità della vita [...], il Presidente del Consiglio dei ministri disponga, con proprio decreto, su proposta del Capo del Dipartimento della protezione civile, sentito il Presidente della regione interessata, il coinvolgimento delle strutture operative nazionali del Servizio nazionale della protezione civile per fronteggiare l'emergenza».

In pratica, in presenza dei presupposti sostanziali appena passati in rassegna («l'eccezionalità della situazione emergenziale da valutarsi in relazione al grave rischio di compromissione dell'integrità della vita»), viene meno rispetto alle disposizioni di cui alla l.n. 225 del 1992 la previsione del presupposto formale costituito dalla deliberazione dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei ministri, sostituito dalla dichiarazione adottata dal solo Presidente del Consiglio

⁽³³⁾ La deliberazione dello stato di emergenza continua ad essere invece richiesta come presupposto formale per l'adozione delle ordinanze con riferimento agli interventi all'estero di protezione civile «derivanti da calamità o eventi eccezionali». L'art. 4, comma 2, del d.l. n. 90 del 2005, rinvia infatti integralmente all'art. 5 della l. n. 225 del 1992.

dell'eccezionale rischio di compromissione degli interessi primari ⁽³⁴⁾.

Ad ogni modo, su tale fattispecie *nulla quaestio*: rispetto alla l. n. 225 del 1992 il depotenziamento dei presupposti formali appare infatti compensato da una previsione maggiormente restrittiva dei presupposti sostanziali.

Se il legislatore ha avvertito la necessità di introdurre rispetto a quella nella l. n. 225 del 1992 una disciplina alternativa per l'adozione delle ordinanze di protezione civile in caso di «eccezionalità» della situazione emergenziale, ciò appare tuttavia indicativo del fatto che le ordinanze adottate nella prassi ai sensi della l. n. 225 del 1992 si fondano su presupposti sostanziali che sempre meno appaiono riconducibili all'area dell'emergenza.

5.1. Le disposizioni legislative che prevedono ordinanze di protezione civile nella XVI legislatura - a) La previsione di ordinanze «per l'attuazione» di decreti – legge (d.l. n. 90 del 2008, d.l. n. 172 del 2008 e d.l. n. 39 del 2009) e la trasformazione della fisionomia delle ordinanze come portato della trasformazione del decreto-legge. – Nel corso della XVI legislatura sono state introdotte attraverso decreti-legge convertiti in legge dalle Camere alcune disposizioni che con riferimento a specifiche fattispecie prevedono il ricorso ad ordinanze di protezione civile di cui alla l.n. 225 del 1992.

Si tratta di disposizioni sulla produzione giuridica che tuttavia non si limitano ad un rinvio alla disciplina delle ordinanze di cui alla l.n. 225 del 1992 ma che introducono deroghe ad essa. Tali disposizioni prevedono infatti ordinanze di protezione civile «per l'attuazione» di decreti-legge, distorcendone così la finalità propria, oppure introducono clausole limitative del potere di ordinanza formulate in modo meno stringente rispetto a quanto previsto nella l.n. 225 del 1992.

Si tratta dunque di vagliare se tali scostamenti rispetto al modello della l. n. 225 del 1992 appaiono o meno conformi alla

⁽³⁴⁾ Non appaiono tuttavia di poco conto il fatto che il Presidente del Consiglio sia tenuto a sentire il Presidente della regione interessata e che l'unico soggetto cui è riconosciuto il potere di adottare ordinanze in conseguenza della dichiarazione del Presidente del Consiglio sia il Capo del Dipartimento della protezione civile.

giurisprudenza della Corte costituzionale la quale, come si è visto, ha ritenuto costituzionalmente legittimo tale modello.

Un primo caso è dato dall'art. 18, comma 1, del d.l. 23 maggio 2008, n. 90 ⁽³⁵⁾ il quale dispone che il Sottosegretario di Stato preposto alla soluzione dell'emergenza rifiuti nella regione Campania è autorizzato a derogare ad una serie di disposizioni (s'intende, tra l'altro, nell'esercizio del potere di ordinanza) «*per le finalità* di cui al presente decreto».

La clausola limitativa del potere di ordinanza ivi contenuta appare oltretutto formulata in modo meno stringente rispetto a quanto previsto dalla l.n. 225 del 1992. Ai sensi dell'art. 18 l'esercizio del potere di ordinanza per le finalità di cui al d.l. n. 90 del 2008 può infatti svolgersi «nel rispetto dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, dell'ambiente e del patrimonio culturale» (nonché, in seguito alle modifiche introdotte in sede di conversione, «dei principi dell'ordinamento comunitario» e dei principi fondamentali in materia di «sicurezza del lavoro»).

Si tratta, dunque, di una clausola meno stringente rispetto a quella di cui alla l.n. 225 del 1992 che, sulla scia della giurisprudenza costituzionale, dispone che l'esercizio del potere di ordinanza si svolga «nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico» ⁽³⁶⁾.

Un secondo caso è rappresentato dall'art. 1, comma 3, del d.l. 6 novembre n. 172 del 2008 ⁽³⁷⁾, dove si prevede che con una o più ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 5 della l. n. 225 del 1992, «sono disciplinate *le modalità attuative* delle disposizioni di cui al presente articolo», recante disciplina delle misure per incentivare il conferimento di rifiuti ingombranti, di imballaggi usati e di rifiuti di imballaggi.

⁽³⁵⁾ D.l. recante misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile, convertito, con modificazioni, dalla l. 14 luglio 2008, n. 123.

⁽³⁶⁾ Su tali profili si veda il parere del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati reso sul disegno di legge di conversione del d. l. n. 90 del 2008 (A.C. 1145), nel quale si pone la precisa condizione di procedere ad una riformulazione dell'articolo 18 al fine di coordinarlo con riguardo alla clausola di salvaguardia contenuta nella disciplina generale sullo stato di emergenza e sul potere di ordinanza di cui all'art. 5 della l. n. 225 del 1992. Cfr. A.C., XVI leg., Comitato per la legislazione, res. somm. 4 giugno 2008, p. 14.

⁽³⁷⁾ D.l. recante misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania, nonché misure urgenti di tutela ambientale, convertito dalla l. n. 30 dicembre 2008, n. 210.

Un terzo ed ancor più significativo caso è dato dall'art. 1, comma 1, del d.l. 28 aprile 2009, n. 39 ⁽³⁸⁾ nel quale si prevede il concerto del Ministro dell'economia e delle finanze, per quanto attiene agli aspetti di carattere fiscale e finanziario, per le ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri ai sensi dell'art. 5, comma 2, della l. n. 225 del 1992 «necessarie *per l'attuazione* del presente decreto».

Il problema che tali disposizioni pongono è che esse autorizzano l'esercizio del potere di ordinanza «per l'attuazione» di un decreto-legge (o, comunque, «per le finalità» del decreto o per disciplinare le «modalità attuative» del decreto). Si tratta dunque di finalità diverse e più ampie rispetto a quanto disposto nella l. n. 225 del 1992 dove all'art. 5, comma 2, della l. n. 225 del 1992 è espressamente richiesta l'emanazione delle ordinanze di protezione civile «per l'attuazione degli interventi di emergenza» conseguenti alla dichiarazione di cui all'art. 5, comma 1.

Si potrebbe obiettare che in realtà i tre decreti-legge che pongono tali disposizioni sono stati adottati dal Governo in seguito a dichiarazioni dello stato di emergenza deliberate dal Consiglio dei ministri: quella relativa al settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania ⁽³⁹⁾ e quella riguardante gli eventi sismici nella regione Abruzzo dell'aprile 2009 ⁽⁴⁰⁾.

Resta tuttavia il fatto che tali disposizioni autorizzano espressamente l'esercizio del potere di protezione civile per attuare una fonte del diritto quale il decreto-legge che nell'evoluzione degli ultimi decenni ha ormai perduto la natura di strumento «tipico» per provvedere alle situazioni di emergenza ⁽⁴¹⁾.

⁽³⁸⁾ D.l. recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 24 giugno 2009, n. 77.

⁽³⁹⁾ Cfr. d.p.c.m. 28 dicembre 2007 – Proroga dello stato di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti in Campania.

⁽⁴⁰⁾ Cfr. d.p.c.m. 6 aprile 2009 – Dichiarazione dello stato di emergenza in ordine agli eccezionali eventi sismici che hanno interessato la provincia di L'Aquila ed altri comuni della regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009.

⁽⁴¹⁾ Già all'indomani dell'approvazione della l.n. 225 del 1992, Giuseppe Ugo Rescigno evidenziava come l'attribuzione da parte del legislatore del compito di provvedere per l'attuazione degli interventi di emergenza con ordinanze di protezione civile «testimonia del fatto che il decreto-legge ha ormai ben poco a che fare con la necessità e urgenza, tanto è vero che nel caso tipico della necessità ed urgenza *non* si provvede con decreto-

Secondo la nota definizione di Predieri, il decreto-legge ha ormai assunto nella prassi il ruolo di un disegno di legge rafforzato, a prescindere dalla sussistenza di «presupposti di straordinarietà, intesa come imprevedibilità»⁽⁴²⁾. La stessa Corte costituzionale⁽⁴³⁾ ha sostanzialmente distinto, con riferimento al sindacato sulla sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza alla base del decreto-legge, tra il vizio di «semplice mancanza» dei presupposti di necessità ed urgenza, il cui sindacato è rimesso al Parlamento, da quello di «evidente mancanza» degli stessi⁽⁴⁴⁾, così da evitare, ha precisato la Corte, che vi sia il rischio che il sindacato della Corte si sovrapponga «alla valutazione di opportunità politica riservata al Parlamento»⁽⁴⁵⁾.

A fronte di una siffatta trasformazione della natura del decreto-legge, la previsione di disposizioni legislative che autorizzano ordinanze di protezione civile «per l'attuazione» di decreti-legge conduce in definitiva ad una trasformazione della stessa fisionomia delle ordinanze: esse assumono infatti in tal modo il ruolo di provvedimenti di attuazione di disposizioni di una fonte del diritto il cui contenuto non necessariamente ha natura emergenziale.

Il *punctum dolens* sta nel fatto che per l'attuazione di una fonte dal contenuto non necessariamente emergenziale si

legge» ma, appunto, con ordinanza di protezione civile. Una scelta definita dall'Autore come elusiva dell'art. 77 Cost. in quanto, rispetto al procedimento che conduce all'adozione, all'emanazione, alla conversione di un decreto-legge ed all'eventuale sindacato giurisdizionale su di esso, con riferimento alle ordinanze non sono coinvolti né il Consiglio dei ministri, né il Parlamento, né il Presidente della Repubblica né la Corte costituzionale. Cfr. G.U. RESCIGNO, *op. ult. cit.*, 2190.

⁽⁴²⁾ Cfr. A. PREDIERI, *Il governo colegislatore*, in *Il decreto legge fra governo e parlamento*, a cura di F. CAZZOLA-A. PREDIERI-G. PRIULLA, 1975, XX. Secondo Predieri «il processo del decreto-legge e la successiva conversione in legge sono diventati una alternativa al normale procedimento di formazione della legge su iniziativa governativa, che il governo presceglie per ragioni politiche (che possono essere di pura tattica), non già perché vi siano presupposti di straordinarietà, intesa come imprevedibilità».

⁽⁴³⁾ Sin dalla sent. 12 gennaio 1995, n. 29, in questa *Rivista* 1995, 278 ss.

⁽⁴⁴⁾ Parla espressamente di «due diversi possibili vizi del decreto-legge, uno derivante direttamente dalla Costituzione che stabilisce i presupposti in base ai quali il Governo può approvare decreti-legge [...], l'altro creato dalla giurisprudenza costituzionale, che richiede la evidente mancanza dei medesimi presupposti» R. ROMBOLI, *Decreto-legge e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *L'emergenza infinita*, a cura di A. SIMONCINI, Macerata 2006, 115 ss. Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale in concreto di un decreto-legge per evidente carenza dei presupposti, cfr. sent. 9 maggio 2007, n. 171, in questa *Rivista* 2007, 1662 ss. e sent. 30 aprile 2008, n. 128, in questa *Rivista* 2008, 1468 ss.

⁽⁴⁵⁾ Cfr. sent. 11 dicembre 1998, n. 398 in questa *Rivista* 1998, 3889 ss.

ricorre in questo modo ad ordinanze alle quali il legislatore nella l.n. 225 del 1992 ha riconosciuto l'idoneità a derogare alla legislazione vigente solo in quanto ha astrattamente ipotizzato che esse siano finalizzate all'attuazione di interventi di emergenza ⁽⁴⁶⁾.

Come nel caso dell'estensione del presupposto sostanziale dell'esercizio del potere di ordinanza alla gestione dei «grandi eventi», anche nel caso di disposizioni che distorcono la finalità propria delle ordinanze si è di fronte al ricorso alle ordinanze di protezione civile in un'area estranea all'emergenza ⁽⁴⁷⁾.

5.2. Segue: - *b) la sottrazione delle ordinanze al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti con legge di interpretazione autentica (d.l. n. 90 del 2008)*. – Con una disposizione introdotta dall'art. 14 del d.l. 23 maggio 2008, n. 90 ⁽⁴⁸⁾ si è provveduto attraverso un'interpretazione autentica dell'art. 5 della l.n. 225 del 1992 a depotenziare il meccanismo dei controlli apprestati dall'ordinamento nei confronti delle ordinanze di protezione civile.

Tale articolo dispone infatti che l'art. 5 della l. n. 225 del 1992 nonché l'art. 5-*bis* del d.l. n. 343 del 2001 (ovvero l'articolo che prevede l'adozione delle ordinanze per la gestione dei «grandi eventi») «si interpretano nel senso che i provvedimenti adottati

⁽⁴⁶⁾ «La volontà della legge [n. 225 del 1992] risulta esplicita: si tratta di “ordinanze in deroga” attraverso le quali si interviene nella situazione di emergenza. Non provvedimenti attuativi di previsioni più o meno precise, ma strumenti di intervento innovativo, e perciò derogatorio, se ciò risulta idoneo per affrontare la situazione». Così F. S. SEVERI, *op. cit.*, 14.

⁽⁴⁷⁾ Sulle fattispecie concrete sopra citate si è espresso il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati. Nel parere reso sul disegno di legge di conversione del d.l. n. 172 del 2008 (A.C. 1875), il Comitato per la legislazione ha sottolineato con riferimento all'art. 1 come «dovrebbe valutarsi l'opportunità di verificare se sia congruo, in relazione alle limitate finalità di dare esecuzione al suddetto disposto normativo, ricorrere ad uno strumento che, per come prefigurato dalla citata legge n. 225, si connette all'attuazione degli interventi di emergenza *in deroga ad ogni disposizione vigente, e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico*, ovvero alla finalità di evitare situazioni di pericolo o maggiori danni a persone o cose». Nel parere reso sul disegno di legge di conversione del d.l. 28 aprile 2009, n. 39 (A.C. 2468) il Comitato per la legislazione ha evidenziato come «il decreto-legge riconosce ampi poteri di ordinanza che tuttavia non sono limitati alla sola gestione della situazione emergenziale in Abruzzo [...] ma si estendono anche alle attività di organizzazione nella medesima regione dello svolgimento del vertice internazionale denominato “G8”».

⁽⁴⁸⁾ D.l. recante misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile, convertito, con modificazioni, dalla l. 14 luglio 2008, n. 123.

ai sensi delle predette disposizioni non sono soggetti al controllo preventivo di legittimità di cui all'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20». In pratica, si è disposta la sottrazione delle ordinanze di protezione civile al controllo preventivo della Corte dei conti, per di più attraverso una legge di interpretazione autentica, con conseguente attribuzione ad essa di efficacia retroattiva ⁽⁴⁹⁾.

La necessità e l'assoluta urgenza di provvedere potrebbero giustificare la sottrazione al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti delle ordinanze di protezione civile da adottare in attuazione di interventi di emergenza.

Tuttavia tale sottrazione appare assolutamente ingiustificata se riferita alle ordinanze di cui all'art. 5-*bis* del d.l. n. 343 del 2001, ovvero le ordinanze per la gestione dei «grandi eventi», in quanto del tutto estranei, come si è visto, all'area dell'emergenza.

6. Un caso esemplare nella XVI legislatura. Il (prospettato) ricorso ad un'ordinanza di protezione civile per derogare ad un decreto-legge in corso di conversione. – Merita infine di essere segnalato un caso emerso nella prassi della XVI legislatura che appare sintomatico della trasformazione della fisionomia delle ordinanze di protezione civile e del ricorso ad esse nella prassi come strumento di «erosione» della legislazione parlamentare.

Esso riguarda l'emergenza connessa al sisma che ha interessato la provincia di L'Aquila ed altri comuni della regione Abruzzo il 6 aprile 2009.

Il 6 aprile 2009 è stato dichiarato con d.p.c.m. l'eccezionale rischio di compromissione degli interessi primari ai sensi dell'art. 3 del d.l. n. 245 del 2002 ⁽⁵⁰⁾; il giorno dopo con

⁽⁴⁹⁾ Merita di essere segnalato come il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati nel parere reso sul disegno di legge di conversione del d. l. n. 90 del 2008 (A.C. 1145) abbia sottolineato «l'opportunità di verificare, ai sensi del paragrafo 3, lettera J), della circolare sulla formulazione tecnica dei testi normativi, se sia congruo l'uso dello strumento dell'interpretazione autentica ovvero se invece ci si trovi piuttosto in presenza di «una modifica sostanziale alla quale si vuole dare effetto retroattivo»». Cfr. A.C., XVI leg., Comitato per la legislazione, res. somm. 4 giugno 2008, p. 14.

⁽⁵⁰⁾ Cfr. d.p.c.m. 6 aprile 2009, n. 80 – Dichiarazione dell'eccezionale rischio di compromissione degli interessi primari a causa del terremoto che ha interessato la provincia di L'Aquila ed altri comuni della regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009, ai sensi dell'art. 3, comma 1, del d. l. 4 novembre 2002, n. 245, convertito con modificazioni dall'art. 1 della l. 27 dicembre 2002, n. 286.

d.p.c.m. è stato invece deliberato lo stato di emergenza ai sensi dell'art. 5, comma 1, della l.n. 225 del 1992 ⁽⁵¹⁾.

Il 9 aprile 2009 il Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 9, comma 2, della l. 27 luglio 2000, n. 212, ha decretato, nei confronti delle persone fisiche che alla data del 6 aprile avevano la residenza nel territorio della provincia di L'Aquila, la sospensione dal 6 aprile al 30 novembre 2009 dei termini relativi agli adempimenti ed ai versamenti tributari scadenti nel medesimo periodo.

Con il già citato d.l. 28 aprile 2009, n. 39 recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile, è stata disposta, tra l'altro, la rideterminazione della sospensione del versamento dei tributi e della ripresa della riscossione dei tributi (art. 6, comma 1, lett. g).

Come si è già avuto modo di vedere, lo stesso decreto ha demandato l'attuazione del proprio contenuto dispositivo ad ordinanze di protezione civile ed infatti, conformemente a tale disposizione, con l'art. 1, comma 1, dell'o.p.c.m. del 6 giugno 2009, n. 3780 è stata disposta la sospensione del versamento dei tributi dal 6 aprile al 30 novembre 2009 nei confronti delle persone fisiche che alla data del 6 aprile avevano il domicilio fiscale nei comuni individuati dal d. l. n. 39 del 2009 ⁽⁵²⁾.

⁽⁵¹⁾ Cfr. d.p.c.m. 7 aprile 2009, n. 81 – Dichiarazione dello stato di emergenza in ordine agli eccezionali eventi sismici che hanno interessato la provincia di L'Aquila ed altri comuni della regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009.

⁽⁵²⁾ Cfr. o.p.c.m. 6 giugno 2009, n. 3780 – Attuazione del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici verificatisi nella regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009. Merita di essere segnalato come, tra l'altro, l'art. 2, comma 1, di tale o.p.c.m. abbia invece disposto come nei confronti dei contribuenti che alla data del 6 aprile avevano il domicilio fiscale in un comune diverso da quelli individuati dal d.l. n. 39 del 2009 (c.d. comuni fuori dal cratere sismico) «la sospensione disposta dal citato decreto 9 aprile 2009 cessa il 30 giugno 2009». Ciò appare meritevole di menzione perché la Sezione Quarta del Consiglio di Stato, con ordinanza del 29 luglio 2009, ha poi annullato tale art. 2 dell'o.p.c.m. n. 3780, sul presupposto che i ricorrenti «avevano fatto affidamento sulla generale sospensione degli adempimenti tributari disposta fino al 30 novembre 2009 e, invece, in base all'impugnata ordinanza della Presidenza del Consiglio dei ministri in data 6 giugno 2009, si sono trovati a dover far fronte a tali adempimenti entro il più stretto termine del 16 luglio 2009».

Con un successivo decreto-legge, il d.l. 1° luglio 2009, n. 78⁽⁵³⁾, il Governo ha disposto all'art. 25 che «la ripresa della riscossione dei tributi non versati per effetto della sospensione disposta dall'articolo 1 dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3780 del 6 giugno 2009, avviene, senza l'applicazione di sanzioni ed interessi, mediante 24 rate mensili di pari importo a decorrere dal mese di gennaio 2010», suscitando in tal modo le proteste delle popolazioni colpite dal sisma data l'insufficienza del periodo di dilazione ad esse riconosciuto.

In sede di conversione del decreto-legge, la Camera dei deputati ha quindi approvato un ordine del giorno con cui impegna il Governo «a prevedere, già a partire dai prossimi provvedimenti di carattere finanziario e comunque entro la fine dell'anno, che per quanto concerne gli obblighi di natura fiscale e contributiva, le popolazioni dell'Abruzzo vengano esattamente equiparate, nei tempi, nell'entità e nelle dilazioni a quanto riconosciuto alle popolazioni di Umbria e Marche»⁽⁵⁴⁾.

Il Governo ha quindi annunciato, attraverso una nota del Ministro dell'economia e delle finanze del 27 luglio 2009, che l'inizio del recupero dei tributi e contributi finora sospesi, sarà rinviato «con ordinanza di protezione civile».

Un simile provvedimento non è stato (ancora?) adottato, tuttavia la prospettata intenzione del Governo di procedere attraverso ordinanza di protezione civile per disporre in deroga ad un decreto-legge in corso di conversione appare emblematica di come ormai l'ordinanza di protezione civile sia intesa.

Ove si adottasse un'ordinanza con riferimento a tale fattispecie si verrebbe a derogare ad una disposizione di un decreto-legge approvato dal Governo e che il Parlamento ha «confermato» in sede di conversione, senza che sussista una situazione di emergenza che non fosse prevedibile al momento della conversione in legge del decreto-legge⁽⁵⁵⁾.

Forse la nota del Ministro dell'economia del 27 luglio è frutto di un semplice *lapsus calami*, indicativo tuttavia del fatto che

⁽⁵³⁾ D.l. recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga dei termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali, convertito, con modificazioni, nella l. 3 agosto 2009, n. 102.

⁽⁵⁴⁾ Cfr. o.d.g. 9/2561-A/61, presentato dal deputato Lolli ed altri il 27 luglio 2009.

⁽⁵⁵⁾ Tale profilo è stato segnalato nell'Aula della Camera dal deputato Zaccaria. Cfr. A.C., XVI leg., res. sten. 18 luglio 2009.

sempre più spesso alle ordinanze di protezione civile si ricorre al di fuori dell'area dell'emergenza e come alternativa alla legislazione parlamentare.