

## *Un sistema parallelo. Decreti-legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana (\*)*

1. Delimitazione del tema. 2. La svolta della giurisprudenza costituzionale sui decreti-legge e le reazioni della dottrina. 3. Il ricorso alle ordinanze d'urgenza nella recente esperienza repubblicana. 3.1. La tesi dell'incostituzionalità della l. 225/1992. 3.2. La tesi che colloca le violazioni della legalità sul terreno della prassi attuativa della legge. 3.3. La tesi che configura il potere di ordinanza d'urgenza come continuazione del potere amministrativo ordinario. 3.4. La tesi che configura tale potere come diretto perseguimento di principi costituzionali. 4. Il ricorso abnorme ai decreti-legge e alle ordinanze d'urgenza e i limiti in cui si può parlare di un sistema parallelo. 5. Di alcuni tratti ricorrenti nell'esperienza italiana. 6. Che cosa possiamo fare?

1. Il titolo del nostro incontro, “Recenti novità nell’uso dei poteri normativi del governo”, viene specificato nella traccia allegata attraverso l’interrogativo se la risalente “crisi di sistema”, riferita al riparto di produzione normativa fra Parlamento e Governo, non sia giunta al punto da configurare una “evoluzione di sistema nelle relazioni tra gli organi costituzionali titolari della potestà normativa”, come si desume da una serie di casi tratti dalla prassi recente: decreti-legge convertiti grazie alla posizione della questione di fiducia; decreti-legge correttivi di precedenti decreti-legge approvati con maxi-emendamento governativo di qualche giorno precedente; disciplina di interi settori con ordinanze del Presidente del consiglio in attuazione di decreti-legge; ricorso ad atti innominati di incerta collocazione sistematica quali linee-guida e decreti non regolamentari; costruzione di catene normative che prescindono dal criterio gerarchico, come atti amministrativi generali contenenti delega per attuazione mediante regolamenti governativi.

Il tema, vastissimo in se stesso e ancor più per le sue implicazioni, richiede una delimitazione spaziale. La comune vocazione dei fenomeni indicati a fungere da sintomi di uno stravolgimento tale da portare, secondo l’interrogativo che ci viene proposto, a un sistema parallelo a quello costituzionalmente previsto non toglie che diversi siano i problemi giuridici che da tali fenomeni rispettivamente derivano. Dovendo delimitare il campo di indagine, dico subito che mi soffermerò sugli atti – decreti-legge e ordinanze contingibili e urgenti – accomunati da un richiamo alla necessità e all’urgenza del provvedere previsto dal diritto positivo (rispettivamente l’art. 77 Cost. e la legislazione ordinaria sulle ordinanze d’urgenza, a partire dall’art. 5 l.n. 225 del 1992, istitutiva del servizio nazionale della protezione civile), e che pongono perciò problemi giuridici almeno in parte comuni.

Peraltro il problema della delimitazione si pone anche in termini diacronici, non essendo facile stabilire il momento a partire dal quale gli scostamenti dalla legalità costituzionale avrebbero integrato gli estremi di un sistema parallelo. Ormai le anomalie del ricorso alla decretazione d’urgenza non derivano più soltanto dal raffronto con il numero delle leggi ordinarie approvate nelle singole legislature (che poi, a loro volta, richiedono una classificazione: si pensi solo all’ingente quantità di leggi di ratifica di trattati internazionali), ma anche dalla collocazione di decreti-legge all’interno di del pari anomale procedure decisionali su una stessa materia, in cui talvolta sono inserite ordinanze contingibili e urgenti, come nel recente caso del terremoto in Abruzzo. Così stando le cose, la ricerca di un criterio di ordine meramente quantitativo assicura solo apparentemente maggiore certezza, e appare preferibile accontentarsi di una delimitazione impressionistica degli scostamenti, basata cioè su una serie di sintomi tali da indurre a ritenere che non ci troviamo soltanto di fronte a sporadiche violazioni della legalità costituzionale, ma ad una

---

(\*) Relazione al Convegno del Gruppo S.Martino, Università di Milano Bicocca, 13 novembre 2009, su “Recenti novità nell’uso dei poteri normativi del governo”.

serie di violazioni tali da supporre un salto di qualità nella direzione di un sistema parallelo a quello legalmente precostituito. La traccia va in questo senso, e merita di venire seguita nella misura in cui consente di affrontare senz'altro i termini giuridici dei problemi.

2. Dell'uso abnorme della decretazione d'urgenza nella nostra esperienza costituzionale si continua a scrivere molto, e da prospettive notevolmente differenziate. Ma a me sembra che negli ultimi tempi l'attenzione degli studiosi si sia progressivamente concentrata sui rimedi offerti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, tanto più dopo i primi accoglimenti di questioni di legittimità di disposizioni di legge di conversione di un decreto-legge per "evidente mancanza" del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere (sentt.nn. 171 del 2007 e 128 del 2008)<sup>1</sup>.

Antonio Ruggeri ha criticato il ricorso alla formula della "evidente mancanza" per il suo "carattere meramente indiziario", che nei casi in cui gli indizi – per un verso l'intitolazione dell'atto e il preambolo, per l'altro il contenuto della normativa – concordino porterebbe a "un giudizio di equità costituzionale fatto caso per caso", e nei casi in cui non concordino porterebbe a dover scegliere fra criterio sistematico-formale dell'intitolazione dell'atto e del preambolo e criterio contenutistico<sup>2</sup>.

Per Federico Sorrentino la svolta giurisprudenziale sui decreti-legge consisterebbe essenzialmente nell'assumere che sia il potere del Parlamento di sanare i vizi del decreto – sulla base della nota ricostruzione espositiva sempre accolta da Sorrentino – ad incontrare il limite dell'evidente mancanza del requisito della straordinarietà, con la conseguenza di spostare l'attenzione della Corte sulla motivazione parlamentare – ricavabile dalla relazione al d.d.l. di conversione, dai lavori parlamentari o dal contenuto della disciplina introdotta – circa la necessità e l'urgenza del provvedere: motivazione che, se adeguata, inibirà alla Corte di interferire sulla discrezionalità del Parlamento e, se carente, la indurrà viceversa a uno scrutinio stretto<sup>3</sup>.

La prima posizione segnala i rischi di aleatorietà degli sviluppi giurisprudenziali fondati su una nozione quale la "evidente mancanza". Ma non si potrebbe dire lo stesso della consolidatissima formula della "manifesta irragionevolezza"? La funzione dell'aggettivo 'manifesta', del tutto analogo a 'evidente', è stata sempre non di rimandare a una nozione ontologica e perciò autoevidente, bensì di accreditare standard di ragionevolezza corrispondenti alla discrezionalità legislativa superati i quali può entrare in gioco la giurisdizione costituzionale. Peraltro, l'equazione qui ipotizzata fra "manifesta irragionevolezza" ed "evidente mancanza" si riferisce al solo profilo del limite di cognizione del giudice costituzionale, non anche agli strumenti dallo stesso impiegati al fine di vagliarne il rispettivo ricorrere. Come osserva ancora Sorrentino, la legge di conversione di un decreto-legge differisce da una legge qualsiasi sia sul piano sostanziale, perché incide su una realtà già modificata dall'immediata efficacia del decreto-legge, sia sul piano formale per le note diversità procedurali di approvazione: e da questo deriva la richiesta da parte della Corte di una specifica motivazione della necessità e dell'urgenza del provvedere, ricavata dagli indici sopra ricordati<sup>4</sup>.

Alcuni hanno peraltro notato che nella seconda sentenza la Corte osserva che la disciplina impugnata non collega la ripresa dell'attività culturale del teatro Petruzzelli di Bari alla titolarità di

---

<sup>1</sup> Come è noto la prima formulazione della ipotesi di "evidente mancanza" dei requisiti ex art. 77 Cost. risale a un *obiter dictum* della sentenza n. 29 del 1995, seguita dalla sent.n. 330 del 1996, che per escludere nella specie l'ipotesi *de qua* osservò che il decreto-legge, "pur succedendo ad altri precedenti, analoghi atti non convertiti e decaduti, è sostenuto da una specifica motivazione, resa esplicita nella relazione governativa che accompagna il disegno di legge di conversione". Il collegamento fra "evidente mancanza" e sussistenza di una motivazione circa i presupposti di necessità e urgenza sarà ripreso e sviluppato nella giurisprudenza inaugurata nel 2007.

<sup>2</sup> A.Ruggeri, "Evidente mancanza" dei presupposti fattuali e disomogeneità dei decreti-legge (a margine di Corte cost. n. 128 del 2008), ora "Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti. XII. studi dell'anno 2008, Giappichelli, Torino, 2009, 270 ss.

<sup>3</sup> F.Sorrentino, Ancora sui rapporti tra decreto-legge e legge di conversione: sino a che punto i vizi del primo possono essere sanati dalla seconda?, Oss. a sent.n. 171/2007, in *Giur.cost.*, 2007, 1678-9.

<sup>4</sup> F.Sorrentino, Ancora sui rapporti tra decreto-legge e legge di conversione, cit., 1678.

beni immobili utilizzati per lo svolgimento delle attività teatrali “quanto meno secondo un rapporto di immediatezza qualificabile in termini di *urgenza, sia pure relativa*” (sent.n. 128 del 2008, § 8.2.), e, ricollegato l’inciso alla nota distinzione espositiana fra necessità assoluta e relativa, ne hanno desunto che la Corte avrebbe ammesso che “è necessario e urgente” ciò che così appare al Governo in ordine alla riconducibilità di determinati interventi al proprio indirizzo politico, e che per quella via emergerebbe un certo temperamento del sindacato della Corte<sup>5</sup>.

Ma a parte il fatto che la Corte parla di urgenza mentre Esposito parlava di necessità, nozioni distinte dallo stesso art. 77 Cost. oltre che nel lessico giuridico, e a parte la considerazione che non si può far leva sul pensiero di un autore che scriveva prima che l’abuso della decretazione d’urgenza dilagasse nel nostro ordinamento per legittimare tale abuso<sup>6</sup>, la tesi rischia di rovesciare i termini della svolta giurisprudenziale. La quale non consiste nell’aver precluso la cognizione della Corte nella ipotesi di pura e semplice mancanza dei presupposti straordinari di necessità e urgenza, dove non vi è soluzione di continuità con una giurisprudenza attenta a salvaguardare la discrezionalità (non del Governo in sede di adozione del decreto, ma) del Parlamento in sede di conversione del decreto. La svolta consiste piuttosto nell’aver ammesso la cognizione della Corte nella ipotesi di evidente mancanza di quei presupposti, e in una corrispondente prima erosione della sfera di discrezionalità legislativa.

Su questa premessa ogni studioso che non si rassegni all’effettività dovrebbe incoraggiare la giurisprudenza a sviluppare coerentemente il nuovo indirizzo, anzitutto attraverso una delucidazione degli indici della motivazione della necessità e dell’urgenza del provvedere. Sulla questione mi limito ad osservare che la risalente preclusione culturale, prima che strettamente giuridica, nei confronti della motivazione degli atti legislativi mostra oggi crepe significative. Significativamente, la Corte ha respinto le censure di violazione della l.n. 241 del 1990, assunta quale norma interposta, nei confronti dello Statuto dell’Emilia-Romagna, nella parte in cui prevede l’obbligo di motivazione degli atti normativi o amministrativi di carattere generale su cui sia intervenuta istruttoria pubblica, con l’argomento che la legge sul procedimento amministrativo del 1990 “non impone, ma certo non vieta, la motivazione degli atti normativi”, aggiungendo che questa è la regola nell’ordinamento dell’Unione europea (sent.n. 379 del 2004). Nella misura in cui l’obbligo di motivazione è già previsto in via generalizzata per gli atti normativi dell’Unione e comincia a venire prescritto per quelli delle Regioni, l’antica preclusione riguardante le leggi nazionali appare meno giustificata. Lo si può dire *a fortiori*, per le ragioni già esposte, per le leggi di conversione dei decreti-legge.

3. La vicenda va peraltro collegata al ricorso massiccio del Consiglio dei Ministri alla dichiarazione dello stato di emergenza, onde procedere con ordinanze o autorizzarne l’adozione, sulla base della legge n. 225 del 1992. Già tre anni dopo l’approvazione della legge, Giuseppe Ugo Rescigno si chiedeva come mai tale ricorso avvenisse in casi di calamità naturali, per i quali il Consiglio dei Ministri poteva disporre con decreto-legge, e rispondeva che così facendo esso elude la Costituzione sotto quattro profili: a) si limita a dichiarare lo stato di emergenza demandando ad altre autorità il compito di decidere con ordinanze; b) fa sì che tale decisione, venendo disposta con atti ritenuti dalla Corte privi di forza di legge, sfugga al controllo di costituzionalità; c) esclude il Parlamento dalla vicenda; d) sottrae anche al Presidente della Repubblica, che non emana la dichiarazione di emergenza né le ordinanze, ogni possibilità di intervento in materia<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> R.Bin-G.Pitruzzella, *Le fonti del diritto*, Giappichelli, Torino, 2009, 143. Il richiamo a Esposito è presente anche, ma con una diversa intenzione, in A.Celotto, *Carlo Esposito, le “condiscendenti elaborazioni dei costituzionalisti” e il sindacato sui presupposti del decreto-legge*, Oss. a sent.n. 128 del 2008, in *Giur.cost.*, 2008, 1504.

<sup>6</sup> C.Pinelli, *Il decreto-legge e la teoria costituzionale: profili introduttivi*, in A.Simoncini (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, eum, Macerata, 2006, 58.

<sup>7</sup> 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 *Giur.cost.*, 1995, 2189.

Successivamente il ricorso alle dichiarazioni dello stato di emergenza e quindi alle ordinanze ha conosciuto una espansione abnorme. Se fra il 1994 e il 2001 è stata emanata in media un'ordinanza all'anno, fra il 2002 e il 30 settembre 2009 ne risultano complessivamente emanate 587<sup>8</sup>, e molto spesso in casi che nulla hanno a che fare con le calamità naturali. Ci troviamo di fronte a una duplice scelta politica: il ricorso a poteri normativi comunque straordinari, e, fra questi, la preferenza per le ordinanze d'urgenza rispetto ai decreti-legge. Peraltro nella legislatura in corso è accaduto che i due strumenti si cumulassero fra loro: tre decreti-legge adottati sulla base di altrettante dichiarazioni dello stato di emergenza deliberate dal Consiglio dei Ministri (relative allo smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania e agli eventi sismici nella Regione Abruzzo), hanno demandato la loro attuazione ad ordinanze d'urgenza.

Così stando le cose, per gli studiosi è venuto il momento di esaminare contestualmente il massiccio ricorso tanto ai decreti-legge quanto alle ordinanze d'urgenza quale sintomo della formazione di un sistema parallelo<sup>9</sup>. Ma per farlo è necessario prima individuare le principali tesi relative all'ammissibilità costituzionale delle ordinanze d'urgenza, anzitutto alla stregua del principio di legalità. Non ci riferiamo ai poteri di ordinanza tradizionalmente assegnati al Prefetto e al Sindaco per fronteggiare situazioni straordinarie, ancorati ai principi della funzione amministrativa e quindi circondati da garanzie giurisdizionali; ci riferiamo ai poteri di ordinanza adottati nell'ordinamento della protezione civile, non solo per la loro assai maggiore espansione ma anche per la loro tuttora controversa ammissibilità<sup>10</sup>.

Abbiamo già accennato come la legge n. 225 del 1992 subordini l'adozione delle ordinanze predette alla dichiarazione dello stato di emergenza del Consiglio dei ministri. Ora dobbiamo ricordare che l'art. 5 subordina il relativo potere "al verificarsi degli eventi di cui all'art. 2, comma 1, lettera c)", che consistono in "calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari", esige che vengano determinate "durata ed estensione territoriale" [dello stato di emergenza] "in stretto riferimento alla qualità ed alla natura degli eventi", prevede ordinanze attuative "in deroga ad ogni disposizione vigente, e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico" richiedendone la motivazione nonché "l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare".

Nel definire un conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Puglia per avere lo Stato, e per esso il Presidente del Consiglio, dichiarato lo stato di emergenza e adottato una corrispondente ordinanza per fronteggiare la situazione socio-economico-ambientale verificatasi nella Regione, con pretesa violazione delle attribuzioni costituzionalmente garantite alla ricorrente, la Corte costituzionale ha fra l'altro osservato come la locuzione "altri eventi", adoperata dalla legge del '92 unitamente alle calamità naturali e alle catastrofi quali fattispecie suscettibili di giustificare tale dichiarazione, richiede la sussistenza di "un nesso di congruità e proporzione fra le misure adottate e la 'qualità e natura degli eventi', secondo quanto precisato dall'art. 5, comma 1" e che "Nell'ipotesi di dubbi applicativi, la legge sulla protezione civile deve essere comunque interpretata *secundum ordinem* in modo da scongiurare qualsiasi pericolo di alterazione del sistema delle fonti, riconducendo l'attività del commissario delegato e il potere di ordinanza ai principi già richiamati", compresa la fissazione di precisi limiti di tempo e di contenuto all'attività dei commissari (sent.n. 127 del 1995).

A proposito dell'ammissibilità costituzionale delle ordinanze di necessità e urgenza come disciplinate dalla legge sulla protezione civile, si possono distinguere in dottrina quattro principali posizioni.

---

<sup>8</sup> Dati in E.Albanesi-R.Zaccaria, *Le ordinanze di protezione civile "per l'attuazione" di decreti-legge (ed altri scostamenti dalla l.n. 225 del 1992)*, in *Giur.cost.*, 2009

<sup>9</sup> Di un "sistema di diritto amministrativo parallelo a quello ordinario" parla V.Cerulli Irelli, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, in *Dir.pub.*, 2007, 377, con riguardo alle ordinanze. Basta estendere lo sguardo all'uso indiscriminato dei poteri di decretazione d'urgenza ex art. 77 Cost. per riferire il "sistema parallelo" a tutto l'ambito della legalità costituzionale.

<sup>10</sup> Per la distinzione V.Cerulli Irelli, *Principio di legalità*, cit., 356 ss.

3.1. La prima posizione, che fa capo a Giuseppe Marazzita, fa risalire la inammissibilità costituzionale di tali ordinanze alla illegittimità costituzionale della legge, che urterebbe contro il “principio organizzatore inderogabile anche nello stato d’eccezione” della “forma democratica nella sua specificazione parlamentare” desunta dagli artt. 77 e 78 Cost., alla cui stregua la funzione legislativa straordinaria, “pur spettando in prima battuta al Governo, abbisogna di un intervento preventivo (art. 78) o successivo (art. 77) delle Camere”<sup>11</sup>. La tesi presuppone che la legge rechi una semplice attribuzione di competenza in capo agli organi titolari del potere di ordinanza. Elencando all’art. 2, lett. c), gli “eventi che debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari” assieme agli eventi fronteggiabili con interventi ordinari e a quelli fronteggiabili con intervento coordinato di più amministrazioni competenti in via ordinaria (rispettivamente lettere a) e b)), la legge rimetterebbe allo stesso soggetto destinatario della competenza la qualificazione dell’evento e la verifica della sua esistenza, omettendo di qualificare direttamente l’evento che giustifica l’intervento<sup>12</sup>. Si avrebbe così sostanzialmente una rimessione in bianco di potere normativo all’autorità amministrativa, che diventerebbe quindi titolare di una “funzione legislativa straordinaria”, con conseguente violazione della legalità costituzionale.

L’art 2 va tuttavia collegato all’art. 5. “Al verificarsi degli eventi di cui all’articolo 2, comma 1, lettera c)”, ossia “Al verificarsi di calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi o poteri straordinari”, l’art. 5 abilita il Consiglio dei ministri a deliberare lo stato di emergenza nei termini e coi limiti ivi indicati. A meno di negare il presupposto stesso degli interventi della protezione civile, non si vede dove rinvenire la paventata inversione fra eventi e interventi. Il vero problema consiste piuttosto, come la Corte ha visto subito, nella necessità che la clausola residuale “altri eventi” sia sinonimo, come vuole la stessa normativa, di “eventi strettamente assimilabili” a calamità naturali.

3.2. Un secondo orientamento esclude invece, anche sulla base degli argomenti ora addotti, l’incostituzionalità della legge, e colloca a valle, cioè nella fase attuativa della legge, le eventuali violazioni del principio di legalità perpetrate con le ordinanze d’urgenza. L’orientamento era stato anticipato prima che la loro espansione diventasse abnorme. Basandosi sul principio di congruità e proporzionalità che aveva guidato la Corte nel decidere il caso della Regione Puglia, Rescigno lo aveva esteso a soggetti diversi dalle Regioni, osservando come qualunque giudice fosse obbligato a verificare se l’emergenza avesse tale qualità e urgenza da legittimare l’alterazione delle competenze introdotta con le ordinanze d’urgenza<sup>13</sup>.

Più tardi Vincenzo Cerulli Irelli rinverrà l’illegittimità di gran parte delle ordinanze adottate in applicazione della legge nel fatto che le deroghe espressamente previste investono interi settori di normazione anziché norme specifiche e puntuali, come richiesto dalla legge (art. 5, quinto comma: “Le ordinanze emanate in deroga alle leggi vigenti devono contenere l’indicazione delle principali norme a cui si intende derogare”) e ribadito dalla Corte, sia nel fatto che in sede attuativa molte normative oggetto di deroga vanno sicuramente ascritte al rango dei principi generali dell’ordinamento, che secondo la legge costituiscono invece limite inderogabile delle ordinanze, sia infine nella qualificazione fra “gli altri eventi”, di gruppi di fattispecie, i c.d. grandi eventi e le manifestazioni di disfunzioni amministrative, da ritenersi “notissime, diffuse, consolidate, prevedibilissime” e dunque totalmente estranee a quanto richiesto dall’art. 2, lett. c), della legge e ribadito, di nuovo, dalla Corte costituzionale<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> G.Marazzita, *Le ordinanze di necessità dopo la l.n. 127 del 1995 (Riflessioni a margine di Corte cost. n. 127 del 1995)*, in *Giur.cost.*, 1996, 525. A un risultato analogo, con argomenti in parte diversi, perviene F.Pedrini, *Le ordinanze contingibili e urgenti in materia di protezione civile*, in A.Barbera e T.F.Giupponi (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bononia University Press, Bologna, 2008, 193 ss.

<sup>12</sup> G.Marazzita, *Le ordinanze di necessità*, cit., 523.

<sup>13</sup> G.U.Rescigno, *Sviluppi e problemi nuovi*, cit., 2201.

<sup>14</sup> V.Cerulli Irelli, *Principio di legalità*, cit., 379 ss. Analogamente M.Gnes, *I limiti del potere d’urgenza*, in *Riv.trim.dir.pub.*, 2005, 704, e A.Morrone, *Le ordinanze di necessità ed urgenza tra storia e diritto*, in A.Vignudelli (a

Nel condividere l'orientamento, Sorrentino osserverà che l'ascrizione di forza di legge alle ordinanze in deroga si scontra comunque con un diritto vivente che ricava dalle norme attributive del potere di ordinanza limiti sostanziali – principi generali, precetti costituzionali, necessità di motivazione delle deroghe a norme legislative, delimitazione spaziale e temporale – sufficienti a collocare le ordinanze in deroga in posizione subordinata a quella legislativa<sup>15</sup>. L'affermazione coincide sostanzialmente con la posizione assunta dalla Corte nel caso della Regione Puglia, che nel respingere l'invito della ricorrente a sollevare davanti a se stessa questione di legittimità costituzionale della legge sul servizio della protezione civile ne ha fornito come abbiamo visto un'interpretazione *secundum ordinem*, cioè un'interpretazione conforme a Costituzione. Rimane aperto, nel pensiero di questi autori, il problema delle massicce violazioni del principio di legalità operate dalle ordinanze adottate sulla base della legge del '92 e non abbastanza contrastate dai relativi controlli giurisdizionali.

3.3. Una terza posizione, sostenuta da Alfredo Fioritto, non nega il problema, considerandolo però il portato di un "approccio costituzionale" che "rischia di non trovare vie d'uscita al dilemma tra autorità e libertà", al quale contrappone l'approccio "del diritto amministrativo che sembra offrire sufficienti garanzie per le libertà e i diritti": in base ad esso, il fondamento del potere d'emergenza non deve necessariamente essere cercato in una specifica norma, dal momento che "è insito nel più generale potere attribuito all'amministrazione per la cura di un interesse pubblico e opera come continuazione del potere amministrativo ordinario"; in secondo luogo tale potere sarebbe limitato dal rispetto dei diritti costituzionalmente garantiti, delle riserve assolute di legge, dei principi di uguaglianza e buon andamento, nonché dei principi generali dell'ordinamento giuridico, compreso il principio di precauzione<sup>16</sup>.

Col riportare il "potere di emergenza" a un generale "potere amministrativo ordinario" non fondato su una previa norma, la tesi riapre un capitolo della scienza del diritto amministrativo che si compendia nel nome di Oreste Ranelletti, e che configurava la legalità al massimo come limite esterno, mai come fondamento, di un potere amministrativo che trovava in se stesso la giustificazione del proprio agire. Mentre però quella configurazione si basava su un postulato teorico, lo statualismo, che ne garantiva l'interna coerenza, lo stesso non può dirsi della tesi in esame, che dopo aver rapidamente fatto cenno al potere di emergenza come "continuazione del potere amministrativo ordinario" elenca come abbiamo visto una serie di limiti a tale potere desunti dal diritto costituzionale vigente o dalla recente esperienza giuridica (principio di precauzione), senza dirci a quale titolo possano vincolare un potere amministrativo che tragga legittimazione da se

---

cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Giuffrè, Milano, 2009, 172 ss., il quale peraltro (ivi, 183), distinte "le norme di diritto" dalle "norme di attuazione del diritto", e colloca le norme prodotte dalle ordinanze di necessità e urgenza nel secondo gruppo, osserva contraddittoriamente che il potere di ordinanza sarebbe "necessariamente sussidiario", in assenza di una norma del caso e risultando inutilizzabili tutte le norme dell'ordinamento in via di autointegrazione. Delle due l'una: o si ritiene che il potere di ordinanza sia ammissibile in quanto previsto dalla legge, e si tratterà allora di accertare se la legge ne circoscriva a sufficienza l'uso in modo da renderlo compatibile col principio di legalità, oppure è inevitabile ricorrere alla risalente configurazione della necessità come fonte del diritto implicita in quelle prospettazioni che si basano sulla sussistenza di lacune colmabili solo in via di eterointegrazione per giustificare il potere di ordinanza, il che, anche lasciando da parte consolidate obiezioni, non spiegherebbe perché la legge del 1992 autorizzi le ordinanze a disporre "in deroga ad ogni disposizione vigente". G.Razzano, *Le ordinanze di necessità e di urgenza nell'attuale ordinamento costituzionale*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, IV, Jovene, Napoli, 2008, 1966, confonde a sua volta i "possibili profili di incostituzionalità della legge" con il fatto che essa consente, "forse suo malgrado", l'istituzione di veri e propri ordinamenti alternativi e paralleli rispetto a quello costituzionale". Bisogna decidersi: o è la legge a consentirli, oppure è la prassi attuativa che, istituendo "ordinamenti alternativi", viola anche la legge.

<sup>15</sup> F.Sorrentino, *Le fonti del diritto italiano*, Cedam, Padova, 2009, 307.

<sup>16</sup> A.Fioritto, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, il Mulino, Bologna, 2008, 240 ss. Sulla "perfetta corrispondenza tra i limiti al potere di ordinanza individuati nella giurisprudenza e quelli che si sono indicati come i 'paletti' di riferimento delle misure precauzionali", F.De Leonardis, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Giuffrè, Milano, 2005, 332.

stesso<sup>17</sup>. La tesi appare perciò internamente contraddittoria, senza contare che la proposta distinzione fra un approccio costituzionale e uno amministrativo trascura che il fenomeno delle ordinanze d'urgenza è unico e richiede necessariamente, come dimostrano le altre posizioni che stiamo esaminando, un approccio integrato fra i due 'rami' del diritto pubblico.

3.4. Un ultimo orientamento, espresso da Andrea Cardone, tenta anch'esso di collocare le ordinanze contingibili e urgenti in uno sfondo teorico diverso da quello nel quale si pone il problema del loro contrasto col principio di legalità. Lo sfondo è dato dalla idea di una diretta applicabilità della Costituzione capace per un verso di superare il principio di legalità come raffrontabilità a una previa legge, anche per il "declino dei modelli democratici basati sulla rappresentanza" seguito all'affermazione del principio pluralistico, e per l'altro, in positivo, di sostenere una "doppia coestensività tra amministrazione e Costituzione": il potere contingibile e urgente equivarrebbe allora a un "perseguimento di fini ordinari in situazioni eccezionali", e al "canale privilegiato" per attuare finalità costituzionali in tali situazioni<sup>18</sup>.

Gli esempi addotti rivelano esiti inattesi. Se si afferma che le ordinanze sui rifiuti tutelano la salute dei cittadini ex art. 32 Cost., quelle in materia di ordine pubblico la libertà e sicurezza degli stessi ex art. 13 Cost., quelle sui grandi eventi la libertà di culto o la libertà di manifestazione del pensiero<sup>19</sup>, il titolo di legittimazione costituzionale così fornito al potere di ordinanza non si traduce forse in un pretesto per qualificare come imprevedibile qualsiasi evento prevedibilissimo, purché suscettibile di ledere anche molto indirettamente un principio costituzionale? Se il Governo diventa padrone, a questa sola labile condizione, di tracciare direttamente il confine tra situazioni ordinarie e straordinarie, non è più investito dell'obbligo di giustificare intensità, estensione territoriale e durata dell'intervento straordinario. E se, anche ove manchino i criteri e i limiti legislativi del potere di ordinanza richiesti dalla giurisprudenza costituzionale in presenza di riserve di legge relative, "il carattere pratico dell'interpretazione delle norme costituzionali, posta in essere dall'amministrazione, orienta comunque la decisione verso il provvedimento più adeguato, proporzionato e ragionevole"<sup>20</sup>, ciò equivale ad assumere che la decisione governativa sia *già orientata* verso il provvedimento "più adeguato, proporzionato e ragionevole", il che fa cadere il presupposto per procedere in sede giurisdizionale a "uno specifico bilanciamento tra istanze costituzionali contrapposte"<sup>21</sup>.

Si tocca qui con mano che la messa a repentaglio del principio di legalità, ed anche di riserve assolute di legge<sup>22</sup>, non è una preoccupazione formalistica. Nello stesso tempo, diventano evidenti le conseguenze di una cattiva applicazione della distinzione fra principi e regole. Un conto è distinguere gli uni dalle altre al fine di sostenere che il diritto per principi connota l'orizzonte di senso di uno Stato costituzionale, altro conto è presumere che in quel modello di convivenza organizzata la distinzione corrisponda drasticamente a quella fra legalità costituzionale e legalità ordinaria, trascurando il nesso di strumentalità al perseguimento dei principi di regole e istituti costituzionalmente previsti, a partire dalle riserve di legge<sup>23</sup>.

---

<sup>17</sup> Come osserva F.Merusi, *Sentieri interrotti della legalità*, il Mulino, Bologna, 2007, 28, "Senza il principio di legalità il diritto amministrativo non esisterebbe. Senza il principio di legalità il diritto applicato alla pubblica amministrazione sarebbe un'altra cosa. E' un'altra cosa in chi lo ha decostruito, eliminando, talvolta inconsciamente, il principio di legalità".

<sup>18</sup> A.Cardone, *Le ordinanze di necessità ed urgenza del governo*, in P.Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006. Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio*, Giappichelli, Torino, 2007, 248 ss.

<sup>19</sup> Così A.Cardone, *Le ordinanze di necessità ed urgenza*, cit., 252.

<sup>20</sup> A.Cardone, *Le ordinanze di necessità ed urgenza*, cit., 254.

<sup>21</sup> A.Cardone, *Le ordinanze di necessità*, cit., 254.

<sup>22</sup> A.Cardone, *Le ordinanze di necessità*, cit., 254, ritiene che il potere di ordinanza debba arrestarsi di fronte a riserve assolute di legge, senza avvedersi che ciò non si verifica negli esempi da lui stesso addotti (artt. 13 e 32 Cost.).

<sup>23</sup> C.Pinelli, *Il dibattito sull'interpretazione costituzionale fra teoria e giurisprudenza*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, III, Cedam, Padova, 2004, 1683 ss.

4. Delle quattro posizioni che abbiamo passato in rassegna con riguardo al fondamento e ai limiti del potere governativo di adottare ordinanze d'urgenza, la prima conduce all'assorbente conclusione dell'incostituzionalità di leggi istitutive di tale potere, mentre la terza e la quarta giungono per vie diverse al risultato simmetricamente opposto di negare o di ridimensionare fortemente la sussistenza di un contrasto del potere di ordinanza col principio di legalità. Per una via o un'altra tutte queste posizioni conducono a chiudere il discorso. Consente di proseguirlo solo quella che nel mantenere ferma la possibilità di un'interpretazione conforme a Costituzione della legge sul servizio della protezione civile *in parte qua*<sup>24</sup>, non nega il contrasto di buona parte della prassi attuativa con le sue disposizioni in materia.

Siamo ora in condizione di esaminare contestualmente i fenomeni dell'abnorme ricorso ai decreti-legge e alle ordinanze d'urgenza. L'esame può risultare utile sia ai fini di un confronto tra i due fenomeni, sia ai fini di una complessiva considerazione delle alterazioni della legalità costituzionale e ordinaria così perpetrate. Il confronto induce a mettere in risalto la possibilità di un'estensione del sindacato giurisdizionale al presupposto dell'adozione delle ordinanze d'urgenza e prima ancora della deliberazione dello stato di emergenza. Come infatti la Corte costituzionale è pervenuta a sindacare una "evidente mancanza" dei presupposti straordinari di necessità ed urgenza ex art. 77 Cost., così ben potrebbe il giudice amministrativo sindacare una "evidente mancanza" della necessità di "fronteggiare con mezzi e poteri straordinari" eventi che delibere del Consiglio dei ministri adottate ex art 5 della l.n. 225 del 1992 abbiano assimilato "per intensità ed estensione" alle calamità naturali o alle catastrofi ex art. 2, lett. c).

La giurisprudenza sul punto non è incoraggiante, tendendo a sostituire il criterio della imprevedibilità, che costituisce il più sicuro indice di assimilabilità degli eventi di volta in volta considerati alle calamità naturali o alle catastrofi, con quello della pericolosità, che "può protrarsi anche per un lungo periodo senza cagionare il fatto temuto"<sup>25</sup>. E' appena necessario osservare come tale sostituzione comprometta non solo la fattispecie degli "altri eventi" alle calamità naturali o alle catastrofi, ma anche l'esigenza, del pari richiesta dalla legge, di una delimitazione temporale, oltre che territoriale, dei poteri straordinari "in stretto riferimento alla qualità e alla natura degli eventi"<sup>26</sup>. Diventa così possibile superare ogni ragionevole limite temporale di simili interventi, e quindi "stabilizzare l'emergenza". Risulta paradigmatico il caso del Commissariato per l'emergenza rifiuti della Regione Campania che, istituito nel 1996, ha posto l'esigenza di una Commissione parlamentare d'inchiesta, in una delle cui Relazioni si legge fra l'altro che "travalicando i limiti "di un intervento sussidiario" volto ad "affrontare una situazione di emergenza" e nel contempo a "ripristinare le condizioni perché l'ente supportato possa ritornare ad operare nell'ordinarietà", il

---

<sup>24</sup> Un'interpretazione conforme può altresì riferirsi alle modifiche della legge del '92 (salvo che per l'equiparazione alle delibere dello stato di emergenza della "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" (art. 5-bis, comma 5, introdotto dal d.l. n. 343 del 2001, conv. in l.n. 401 del 2001), che affida il ricorso alle ordinanze esclusivamente a valutazioni politiche), come pure alle modifiche apportate all'art. 54, quarto comma, d.lgs. n. 267 del 2000 (testo unico delle autonomie locali) dall'art. 6 d.l. n. 92 del 2008, conv. in l.n. 125 del 2008 (cfr. R.Bin-G.Pitruzzella, *Le fonti del diritto*, cit., 252 ss.).

<sup>25</sup> Così Cons.Stato, sez. V, n. 1904 del 2001, in riferimento al potere di ordinanza contingibile e urgente attribuito al sindaco dall'art. 153 t.u. n. 148 del 1915, che al pari della l.n. 225 del 1992 presupponeva la necessità di provvedere con immediatezza in ordine a situazioni di natura eccezionale e imprevedibili. Fra le più recenti, v. Cons.Stato, sez. V, n. 6352 del 2009, che respinge il ricorso avverso la dichiarazione dello stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lombardia e Lazio desumendo la congruità dell'intervento normativo prescelto da precedenti atti amministrativi attestanti un aumento dell'allarme sociale nelle zone in questione, e Cons.Stato, sez. V, n. 3765 del 2009, secondo cui la ragione giustificatrice delle ordinanze straordinarie "non consiste tanto nell'imprevedibilità dell'evento quanto nell'impossibilità di utilizzare tempestivamente i rimedi normali offerti dall'ordinamento".

<sup>26</sup> Sul punto insiste giustamente A.Andronio, *Le ordinanze di necessità e urgenza per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2004, 244 ss.

Commissariato è divenuto “un’istituzione che tende a stabilizzarsi e quindi a preoccuparsi più della propria autosussistenza che delle finalità per le quali era stato istituito”<sup>27</sup>.

Un sindacato sulla “evidente mancanza” del presupposto dell’imprevedibilità, al quale, del resto, il giudice amministrativo veniva implicitamente invitato già nella sentenza n. 127 del 1995 della Corte, inciderebbe sulla prima violazione della legge del 1992 in senso logico e cronologico, con una efficacia dissuasiva corrispondente, e sicuramente superiore a quella derivante dal sindacato sulla legittimità di singole ordinanze d’urgenza. L’adozione di una formula prudente, come quella contrassegnata dalla richiesta che il mancato ricorrere dei presupposti legislativamente richiesti sia “evidente”, ma comunque aderente a tali presupposti, appare senz’altro preferibile a un loro stravolgimento, che finisce col dilatare indebitamente l’area di applicabilità della normativa di cui trattasi.

Il primo compito dei giuspubblicisti dovrebbe dunque consistere non solo nell’incoraggiare la giurisprudenza costituzionale a seguire coerentemente il suo nuovo indirizzo sui decreti-legge, ma anche nel desumere da questo ogni apprendimento utile ad approfondire e ad allargare, senza stravolgimenti di sorta, il sindacato sulle ordinanze d’urgenza.

Ma occorre anche precisare in quale senso si debba parlare in tal caso di effettività. Questo è, anzi, l’interrogativo scientificamente più scabroso. In termini descrittivi la locuzione ‘sistema parallelo’ appare la più idonea a designare una vicenda che investe come abbiamo visto una vasta area della normazione positiva, e, nello stesso tempo, tutti i maggiori enti di cui si compone la Repubblica. Alle ordinanze governative e a quelle dei sindaci, dobbiamo infatti aggiungere le dichiarazioni di stati di emergenza con cui Presidenti di singole Regioni sono nominati Commissari per far fronte a vere o supposte emergenze nei settori dell’ambiente, della sanità e dei rifiuti, con una particolare perversione del quadro delle competenze costituzionalmente garantite alle autonomie regionali.

Sul piano giuridico, tuttavia, non possiamo accontentarci di questo risultato. Nella misura in cui si sviluppa sul piano di un’effettività contrastante con la legalità, dobbiamo ancora chiederci se l’uso quasi consolidato dei poteri normativi di cui trattasi configuri un ‘diritto dell’emergenza’ che ambisca ad instaurare un sistema legale non parallelo ma alternativo all’insieme di regole, competenze e assetto delle fonti costituzionalmente vigenti.

All’interrogativo, che siamo indotti subito a formulare sulla base dei grandi costrutti teorici del secolo scorso, da Romano a Esposito, dobbiamo dare una risposta negativa. I pur relevantissimi scostamenti dalla legalità ai quali abbiamo fatto riferimento non riflettono alcuna ambizione di fondare un nuovo ordine legale. L’effettività di cui sono espressione appare piuttosto destinata a restare allo stato fluido, essendo il prodotto, ad un tempo, di contingenti valutazioni di convenienza dei governi in carica nel ricorrere a decreti-legge anziché alla presentazione di disegni di legge, o nel dichiarare lo stato di emergenza anziché nell’adottare decreti-legge, e di una inadeguata reazione a tali scelte in sede di controllo giurisdizionale. Ogni analogia con l’ultima fase della Repubblica di Weimar ci porterebbe insomma fuori strada. Essa va ricercata più vicino a noi.

5. “Nel nostro paese l’autorità dello Stato non può essere rialzata se non rialzando l’autorità del Parlamento. Negli ultimi tempi il Parlamento era depresso perché il Governo aveva assorbito il potere legislativo. Col sistema dei decreti-legge il Parlamento diventava una specie di Corte dei Conti il cui compito era quello di registrare i decreti coi quali si era legiferato e di approvare una legge già eseguita allorché veniva in discussione. Questo è un alterare profondamente l’ordine politico del Paese”. Sono parole del Presidente del Consiglio Giolitti nella tornata del Senato del 15 luglio 1920<sup>28</sup>.

Il ricorso generalizzato ai decreti-legge avviato durante la guerra si era intensificato negli anni successivi, ed era stato ammesso con varie argomentazioni dalla giurisprudenza nonostante l’art. 6 dello Statuto. L’acquiescenza venne interrotta da due sentenze della Cassazione di Roma redatte da

---

<sup>27</sup> Commissione parlamentare d’inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, Relazione territoriale della Campania, 26 gennaio 2002, XIV Legislatura, Doc. XXIII, n. 17, 46.

<sup>28</sup> Rip. in R.Cerciello, *L’ammissibilità dei decreti-legge nel diritto positivo post-bellico*, in *Riv.dir.pub.*, 1921, 473.

Ludovico Mortara, nelle quali, esclusa la cognizione circa “i motivi di suprema necessità ed urgenza che hanno indotto il Governo ad usurpare, nel fine del bene pubblico, il potere legislativo, trattandosi materia eminentemente politica”, si affermava per la prima volta l’ammissibilità di sindacare la sussistenza delle “manifestazioni esteriori” della necessità e dell’urgenza, quali “la sospensione dei lavori parlamentari, l’immediata esecuzione data al provvedimento, la pronta sua pubblicazione ed entrata in vigore”, e l’adempimento del Governo “alla sua promessa di presentare il decreto al Parlamento per la sanatoria” o il venir meno del proposito di ottenerla<sup>29</sup>. Un sindacato del genere differiva da quello enunciato dalla Corte costituzionale sulla “evidente mancanza” dei presupposti di necessità e urgenza solo per i sintomi da cui desumere la sussistenza delle condizioni di legittimità dei decreti-legge, in ragione del ben diverso quadro normativo di riferimento.

Le due pronunce rimasero isolate, e secondo alcuni produssero anzi “l’effetto opposto del moltiplicarsi dei decreti-legge da parte dei Ministeri”<sup>30</sup>. Inutilmente Orlando osservò che, “se l’autorità giudiziaria avesse sin dal principio seguito la via regia segnata non meno dallo Statuto che dalla sua augusta missione”, gli abusi sarebbero stati frenati senza per ciò inibire l’adozione di atti imposti da un “reale interesse dello Stato”<sup>31</sup>.

Nel frattempo, nella tornata del Senato del 15 marzo 1922, Vittorio Scialoja aveva presentato una proposta di legge sulle procedure di formazione dei decreti-legge onde rimediare a “questo movimento di pericolosa incostituzionalità”<sup>32</sup>, che sarebbe poi confluita nella legge n. 100 del 1926. Ma la speranza che la via legislativa potesse definire stabilmente l’assetto delle fonti, in particolare attraverso la riserva di regolamento, venne subito frustrata. Leggi e decreti-legge continuavano a susseguirsi nella materia coperta dai regolamenti di organizzazione (art. 1, n. 3), e quando il Consiglio di Stato venne richiesto di un parere circa l’ammissibilità di una deroga ad essi con regolamento governativo, la risposta fu negativa, sulla base della distinzione fra titolarità della potestà normativa dell’esecutivo, non alterata dall’adozione di leggi successive in materia, ed esercizio della medesima, da quelle paralizzato<sup>33</sup>. Possiamo cogliere qui una seconda analogia con l’epoca più recente, in presenza di talune rilegificazioni che, insieme a revisioni parziali e poco meditate, hanno contribuito non poco a menomare l’assetto delle fonti secondarie definito dalla legge n. 400 del 1988.

6. Il ricorso indifferenziato del Governo ad uno o ad altro atto normativo secondo valutazioni di convenienza, l’acquiescenza o la complicità del Parlamento, l’endemica fragilità dei tentativi di riordino legislativo delle fonti, la inadeguata reazione dei giudici sono tratti ricorrenti della nostra esperienza, che vanno molto oltre il c.d. diritto dell’emergenza<sup>34</sup>. Le violazioni della legalità vengono così perpetrate in via incrementale, raramente sanzionate, complessivamente assorbite nella generale inconsapevolezza delle loro conseguenze sulla civile convivenza. Per questo una reazione significativa dei giudici è condizione necessaria ma non sufficiente ad impedire che tali violazioni trovino subito altre strade, come nel caso della prassi successiva alla sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale sulla reiterazione dei decreti-legge. Per questo l’attenzione alla giurisprudenza non basta: dovrebbe essere integrata con lo studio dei congegni decisionali suscettibili di innescare un nuovo circolo vizioso al momento di una eventuale reazione dei giudici, e delle innovazioni istituzionali volte a neutralizzarli. Per questo, da ultimo ma non per ultimo, dovremmo chiederci se la generale inconsapevolezza delle conseguenze del sistema parallelo sulla

<sup>29</sup> Cass. Roma, 24 gennaio 1922, in *Giur.it.*, 1922, I, 1, 65 e 16 novembre 1922, in *Foro it.*, 1923, I, 1, 1.

<sup>30</sup> S.D’Amelio, *Ancora dei decreti-legge*, in *Riv.dir.pub.*, 1925, 96.

<sup>31</sup> V.E.Orlando, *Ancora dei decreti-legge. Per fatto personale*, in *Riv.dir.pub.*, 1925, 218.

<sup>32</sup> V.Scialoja, *Sulla conversione in legge dei decreti-legge*, Relazione alla Proposta (A.P., Senato del Regno, legislatura XXVI, Documenti, n. 345), in *Studi giuridici*, V, Roma, 1936, 16.

<sup>33</sup> Cons.Stato, Ad.gen. dell’11 gennaio 1929. Critico sul parere, che rischia di “frustrare le finalità della legge del 31 gennaio 1926, che giustamente è stata considerata come fondamentale del sistema del nostro diritto pubblico” M.D’Amelio, “*Corrente rota*”, in *Riv. dir.pub.*, 1931, 480.

<sup>34</sup> G.Silvestri, “*Questa o quella per me pari sono....*”. *Disinvoltura e inquietezza nella legislazione italiana sulle fonti del diritto*, in *Le fonti del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso*, plus, Pisa, 2006, 188 ss.

civile convivenza non sia anche frutto della scomparsa fra noi di un comune discorso sulle fonti<sup>35</sup>. Né il rimpianto per la perduta purezza della dommatica né l'occasionalismo spicciolo dei neorealisti consentono di recuperarlo. L'uno e l'altro inducono anzi a perdere di vista la prospettiva dei principi costituzionali sulla civile convivenza, senza la quale noi stessi ci condanniamo a restare culturalmente inermi di fronte al sistema parallelo.

Cesare Pinelli

---

<sup>35</sup> Attestato da ultimo, con un buon tentativo di recupero, da R.Bin, *Ordine delle norme e disordine dei concetti (e viceversa). Per una teoria quantistica delle fonti del diritto*, in G.Brunelli, A.Pugiotto, P.Veronesi (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, I, Jovene, Napoli, 2009, 35 ss. V. pure C.Pinelli, *La crescente pluralità delle fonti nel prisma dell'interpretazione costituzionale*, in *I rapporti civilistici nell'interpretazione della Corte costituzionale. La Corte costituzionale nella costruzione dell'ordinamento attuale. Principi fondamentali*, Atti del 2° Convegno nazionale della Società Italiana degli Studiosi di Diritto Civile. Capri, 18-19-20 Aprile 2006, I, ESI, Napoli, 2007, 469 ss.