

**IL GOVERNO DELLE EMERGENZE:
I RAPPORTI TRA DECRETI-LEGGE E ORDINANZE DI PROTEZIONE CIVILE
DAL TERREMOTO DE L'AQUILA AL CROLLO DEL PONTE MORANDI***

ALBERTO ARCURI**

Sommario

1. Decretazione d'urgenza e potere d'ordinanza: una cornice introduttiva. – 2. Oggetto, fine e metodo del lavoro. – 3. Decretazione d'urgenza e disciplina del potere d'ordinanza. – 4. Decreti-Legge e Ordinanze di protezione civile. – 5. Considerazioni conclusive.

Suggerimento di citazione

A. ARCURI, *Il governo delle emergenze: i rapporti tra decreti-legge e ordinanze di protezione civile dal terremoto de L'Aquila al crollo del ponte Morandi*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il contributo costituisce la rielaborazione della relazione tenuta al seminario “I poteri normativi del Governo”, organizzato dalla *Rivista* e svoltosi a Firenze il 4 aprile 2019.

** Dottorando di ricerca presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.
Contatto: a.arcuri@santannapisa.it

1. Decretazione d'urgenza e potere d'ordinanza: una cornice introduttiva

Decreti-legge e ordinanze di necessità e urgenza sono atti che condividono una storia e una natura per certi versi molto simile, e che restano però molto diversi tra loro. Entrambi derivano da un potere che nasce *extra ordinem* e che trova il proprio primo fondamento nella *necessità*¹, nel senso per cui la legittimità del loro utilizzo è fondata sull'inadeguatezza, in situazioni di emergenza, dei poteri previsti dalla normazione ordinaria. Entrambi gli atti trovano una successiva legittimazione e regolamentazione espressa, seppure in momenti e sulla base di fonti di produzione diverse. In ogni caso però tutti e due restano legati alla propria natura eccezionale, nel senso per cui possono essere adottati solo al ricorrere di situazioni di necessità e urgenza. Insieme ad alcune somiglianze stanno però importanti diversità. La prima è di tipo soggettivo, perché diversamente del potere d'ordinanza, che può essere, ed in effetti così è stato, attribuito al Governo o ad altri organi della pubblica amministrazione, o anche a organi di governo locale, quello di approvare decreti-legge è un potere inderogabilmente attribuito al Governo dall'art. 77 Cost. E qui sta anche la seconda differenza, perché mentre l'attribuzione del potere d'ordinanza è oggetto di fonti di rango primario², il fondamento della decretazione d'urgenza non può che risiedere, in quanto normativa sulla produzione di atti aventi forza di legge, in Costituzione. Di qui si può giungere alle altre grandi diversità, che riguardano i soggetti coinvolti, il procedimento di approvazione, la natura (i decreti-legge sono fonti del diritto mentre le ordinanze sono riconosciute come provvedimenti amministrativi) e l'efficacia (forza di legge in un caso, provvedimento con efficacia limitata nel tempo nell'altro).

Si tratta, in ogni caso, di atti e poteri che hanno suscitato un lungo e costante interesse da parte della scienza pubblicistica, la quale ha peraltro avuto di fronte a sé un referente che, pur passando attraverso molti anni e cambiamenti anche molto rilevanti, ha mantenuto pressoché immutate le proprie caratteristiche identitarie³.

¹ Per questo periodo si rimanda, ovviamente, a S. ROMANO, *Sui decreti-legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio-Calabria*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, p. 251-272; O. RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, in *Trattato di diritto amministrativo italiano*, vol. IV, parte I, pag. 1154; e E. LOMBARDO-PELLEGRINO, *Il diritto di necessità nel costituzionalismo giuridico*, in *Associazione per lo Studio del Diritto Pubblico Italiano*, 1903.

² Per quanto riguarda le ordinanze di protezione civile, che qui interessano, la l. n. 225 del 1992. Ma lo stesso vale per le ordinanze prefettizie, di cui all'art. 2 del r.d. 773 del 1931 (TULPS) e per il potere d'ordinanza attribuito ai sindaci dall'art. 50 del d.lgs. n. 267 del 2000 (TUEL).

³ Lo studio dell'esercizio del potere d'ordinanza è risalente eppure ancora molto vivace. Restando alla letteratura più recente, che comprende, tra quelli che ne fanno una trattazione sistematica, si vedano G. U. RESCIGNO, *Ordinanze e provvedimenti di necessità e urgenza*, in *Noviss. Dig.*, XII, 1965, p. 90; R. CAVALLO-PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità*, Giuffrè, 1990;

2. Oggetto, fine e metodo del lavoro

L'individuazione dell'oggetto del lavoro muove, all'interno di questa cornice, da una premessa che qui può essere assunta come data nella misura in cui si ritiene di seguire la considerazione per cui lo studio dei rapporti tra decretazione d'urgenza e potere d'ordinanza rappresenta il punto di vista preferibile per la comprensione del *potere normativo dell'emergenza* esercitato del Governo⁴. Più in concreto, l'oggetto di questo lavoro coincide con l'analisi e la sistemazione della prassi delle interazioni tra decretazione d'urgenza e potere d'ordinanza, con riferimento al periodo che va dal 6 aprile del 2009, giorno del sisma che ha colpito L'Aquila, fino ai primi mesi del 2019⁵. Da qui l'ulteriore scelta, nel tentativo di ricavare alcune ricorrenze rilevanti, di concentrarsi, pur tentando di mantenere una prospettiva di tipo "universale", sui complessi normativi che si sono sviluppati attorno agli eventi di maggior interesse che hanno riguardato questo periodo.

Il fine generale di questo lavoro sta nell'idea per cui l'analisi e la comprensione dell'andamento, in concreto e in astratto, del rapporto tra questi due atti, e tra i due poteri da cui sorgono, possa essere il banco su cui testare le argomentazioni su cui si regge la compatibilità costituzionale delle ordinanze di protezione civile, oggi essenzialmente fondata su: il *carattere provvedimentale* riconosciutogli dalla giurisprudenza costituzionale fin dalla sentenza n. 8/1956⁶, *la gravità e l'anomalia della situazione di emergenza legittimante* (sentenza n. 15 del 1982) *la proporzionalità spaziale e temporale dell'intervento* (sent. n. 201 del 1987) oltre, ovviamente, alla *compatibilità con il principio di legalità* che poggia, per quanto riguarda le ordinanze di

A. MORRONE, *Le ordinanze di necessità e di urgenza, tra storia e diritto*, in A. VIGNUNDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Giuffrè, 2009; G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Giuffrè, 2003; oltre al già citato A. CARDONE, *La normalizzazione dell'emergenza*, Giappichelli, 2011.

⁴ Si tratta del presupposto dai lavori di A. CARDONE sui rapporti tra decretazione d'urgenza e potere d'ordinanza, ad esempio (ed in una prospettiva ampia e organica) in A. CARDONE, *La normalizzazione dell'emergenza*, Giappichelli, 2011, ma anche in A. CARDONE, *Il rapporto tra ordinanze del Governo e decreti-legge*, in Osservatorio sulle fonti, fasc. 2/2012.

⁵ La scelta del periodo è stata inevitabile, perché un limite era evidentemente necessario, ma non del tutto arbitraria, essendo il frutto del tentativo di contemperare un'esigenza duplice: da un lato quella di concentrarsi sulla prassi più recente, dall'altro quella di comprendere comunque un arco temporale in grado di riparare dal rischio delle contingenze proprie dei brevi periodi.

⁶ Il tema, affrontato dalla Corte costituzionale con riferimento al potere d'ordinanza attribuito dal TULPS al prefetto attraverso il suo inquadramento nelle maglie del potere amministrativo nella sent. 8 del 1956 (ribadita ma ridimensionata già dalla sent. 26 del 1961), è affrontato essenzialmente allo stesso modo anche con riferimento alle ordinanze di protezione civile già con la sent. 127 del 1995. Sul sindacato del giudice amministrativo sul potere d'ordinanza si veda F.F. Pagano, *Dal decreto-legge alle ordinanze di protezione civile, ampiezza e limiti del sindacato del giudice amministrativo sul potere extra-ordinem del Governo*, Rivista AIC, fasc. 4/2011.

protezione civile, essenzialmente sulla legge n. 225 del 1992. Più in concreto, quello che si vuole tentare è, in questo modo, di fornire una descrizione della prassi che possa utilmente offrirsi alla prospettiva teorica, senza però che a questa si voglia prendere parte in modo diretto.

All'esposizione devono poi essere premesse alcune spiegazioni in ordine al metodo. La prima è terminologica, attraverso un'operazione resa necessaria dall'assenza di un corrispondente semantico unitario che, in linguaggio giuridico, sia riferibile al termine *ordinanza*: il termine, come emerge dal titolo, verrà utilizzato per riferirsi, tra le ordinanze di necessità e urgenza, solo a quelle di protezione civile⁷. La seconda precisazione riguarda invece la struttura della ricerca e dell'esposizione: la scelta è stata quella di riportare entrambe ad una classificazione in cui le relazioni sono state individuate e trattate secondo due categorie di rapporti. La prima (par. 3) riguarda i casi in cui il Governo ha agito, ricorrendo alla decretazione d'urgenza, sulla disciplina legislativa del potere d'ordinanza, la seconda invece (par. 4) riguarda in modo diretto il rapporto tra decreti-legge e ordinanze.

3. Decretazione d'urgenza e disciplina del potere d'ordinanza

In questa categoria dunque sono state riportate due tipologie di rapporti: da un lato i casi in cui con decreto-legge il Governo è intervenuto sulla disciplina "generale e astratta" del potere d'ordinanza (3.1) agendo direttamente sul testo della legge 225 del 1992 oppure con atti che a quella si sono aggiunti, dall'altro i casi in cui l'intervento ha riguardato la disciplina del potere d'ordinanza in riferimento ad una singola situazione d'emergenza (3.2)

3.1 Decretazione d'urgenza e disciplina *generale e astratta* del potere d'ordinanza

Una premessa: in questa parte verranno riportati sia casi esattamente contestuali al periodo di riferimento, sia casi precedenti al 2009 che però hanno prodotto effetti rilevanti nel periodo che qui interessa. In questa seconda categoria rientra il più noto degli interventi che si menzioneranno, rappresentato dal decreto-legge n. 343 del 2001, i cui effetti si sono dispiegati fino al 2015. Si tratta del decreto-legge che ha esteso ai *grandi eventi* il requisito oggettivo necessario per poter azionare il potere d'ordinanza. L'art. 5-bis del decreto-legge in questione infatti ha stabilito che *le disposizioni di*

⁷ Si tratta degli atti adottati fino al 2012, direttamente dal Governo, nella persona del Presidente del Consiglio dei Ministri e, dopo il 2012, dal Capo della protezione civile, che possono essere adottati in seguito alla dichiarazione di uno stato di emergenza e che sono abilitati a derogare, per periodi di tempo determinati, ad ogni disposizione di legge, con il limite dei principi generali dell'ordinamento e dei vincoli eurounitari. Tali atti hanno trovato la prima disciplina generale nella legge n. 225 del 1992 e oggi sono disciplinati dal codice della protezione civile (d.lgs. n. 1 del 2018).

cui all'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (che disciplina in maniera organica la dichiarazione dello stato di emergenza e il conseguente esercizio del potere d'ordinanza) *si applicano anche con riferimento alla dichiarazione di grande evento*. Si tratta di un'operazione di riforma che ha avuto un impatto notevole sulla natura del potere, avendo previsto che lo stesso potesse essere esercitato dal Presidente del Consiglio al verificarsi di una condizione dalla incerta consistenza semantica (sicuramente di un fatto *posto in essere intenzionalmente*⁸). La fase conclusiva della storia normativa di questa disposizione, che è tramontata al termine della gestione Expo, è peraltro dimostrazione plastica di alcuni dei problemi generati da questa riforma, se si considerano alcuni dati, e cioè che: (a) la dichiarazione di grande evento, e quindi anche il primo esercizio del potere d'ordinanza sono avvenuti prima che Milano si aggiudicasse formalmente l'evento e comunque con 8 anni di anticipo (d.p.c.m. n. 27605 del 2007) rispetto alla sua realizzazione; (b) la dichiarazione di grande evento ha prodotto effetti per altri 3 anni dopo l'abrogazione dell'art. 5-bis del decreto-legge 343 del 2001, i cui effetti sono stati appositamente fatti salvi fino al termine della gestione di EXPO; (c) il complesso normativo realizzato, nel corso dell'arco temporale in cui si è svolto, ha generato incoerenze programmatiche del tutto singolari nel contesto di una normativa di natura emergenziale.

Considerazioni in parte coincidenti si possono fare per un altro intervento. Si tratta di quanto fatto con gli artt. 2 e 3 co. 1 del decreto-legge n. 245 del 2002, con cui si è previsto che il potere d'ordinanza possa essere esercitato anche prima della dichiarazione dello stato d'emergenza, in situazioni di rischio di *grave compromissione dell'integrità della vita e dei beni primari*⁹.

Qualcosa di diverso è stato fatto, invece, con il decreto-legge n. 90 del 2005, che ha esteso l'ambito territoriale del potere d'ordinanza, disciplinando gli *interventi di protezione civile all'estero*, di cui nel periodo di riferimento esistono più di una decina di casi¹⁰. L'utilizzo che è stato fatto di questa

⁸ Appare convincente la tesi di G. MARAZZITA, *L'irresistibile tentazione del potere d'ordinanza*, in Osservatoriosullefonti, fasc. 1/2011 secondo cui la categoria dei grandi eventi avrebbe carattere prettamente innovativo perché introduce una diversa ipotesi, non ricompresa negli "altri eventi" della legge n. 225/1992, in tal modo ampliando il catalogo delle situazioni nelle quali è possibile instaurare il regime d'eccezione e attivare il potere necessitato di ordinanza.

⁹ Tale ipotesi è stata prevista dall'art. 2 del decreto-legge n. 245 del 2002 con riferimento agli interventi urgenti a favore delle popolazioni colpite dalle calamità naturali nelle regioni Molise, Sicilia e Puglia, mentre l'articolo 3, comma 1 dello stesso decreto ha poi previsto la sua generale applicazione alle ipotesi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c) della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

¹⁰ In particolare sono quindici: *Dpcm del 13 gennaio 2010* (Dichiarazione dello stato di emergenza in seguito al sisma verificatosi nel territorio della Repubblica di Haiti il 12 gennaio 2010); *Dpcm del 19 marzo 2010* (Dichiarazione dello stato di emergenza a seguito del sisma verificatosi nel territorio della Repubblica del Cile il giorno 27 febbraio 2010); *Dpcm dell'8 settembre 2010* (Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza dei gravi eventi alluvionali verificatisi in Pakistan a partire dal 21 luglio 2010); *Dpcm del 23 marzo 2011* (Dichiarazione dello stato di criticità

disposizione è stato pressoché costante, nel senso di consentire di dichiarare stati d'emergenza sulla base dei quali sono state poi approvate ordinanze costruite su impianti ricorrenti, le quali per lo più hanno autorizzato il Dipartimento della protezione civile a *stipulare contratti, anche a trattativa privata o con affidamenti diretti, per l'acquisizione di forniture di beni e servizi, a ricevere risorse derivanti da donazioni e atti di liberalità* da destinare all'attuazione delle iniziative finalizzate ad assicurare il soccorso alla popolazioni, oppure *autorizzando il Dipartimento della protezione civile ad effettuare donazioni o cessioni a titolo gratuito* a favore di autorità di governo anche locali e a *fornire beni e materiali* per assicurare tutela alle popolazioni colpite dagli eventi calamitosi. Sulla storia di questa disposizione nei dieci anni di riferimento si aggiungerà solo che in un caso si è fatto un uso contestuale della dichiarazione dello stato d'emergenza sul territorio nazionale e di quella sul territorio di uno stato straniero: il caso coincide con gli straordinari flussi migratori dal nord Africa in seguito alle sommosse nel Maghreb a cui si diede il nome di Primavera araba¹¹.

in conseguenza dei gravi eventi sismici verificatisi in Giappone a partire dal giorno 11 marzo 2011); *Dpcm del 7 aprile 2011* (Dichiarazione dello stato di emergenza umanitaria nel territorio del Nord Africa per consentire un efficace contrasto all'eccezionale flusso di cittadini extracomunitari nel territorio nazionale); *Dpcm del 14 febbraio 2012* (Dichiarazione dello stato di criticità in conseguenza dei gravi eventi alluvionali verificatisi in Bulgaria nel corso della prima decade del mese di febbraio 2012); *Dpcm del 16 marzo 2012* (Dichiarazione dello stato di criticità in conseguenza dell'esplosione del deposito munizioni Mpile a Brazzaville, nella Repubblica del Congo verificatisi il giorno 4 marzo 2012); *Delibera del consiglio dei Ministri del 26 giugno 2012* (Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza della grave situazione in cui versa la popolazione della Repubblica Araba di Siria); *Delibera del Consiglio dei Ministri del 2 agosto 2013* (Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza della grave crisi umanitaria in atto nella Repubblica Araba di Siria e nel Regno Hascemita di Giordania); *Delibera del Consiglio dei Ministri del 15 Novembre 2013* (Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del tifone Haiyan verificatosi il giorno 8 novembre 2013 nel territorio della Repubblica delle Filippine); *Delibera del consiglio dei ministri del 22 maggio 2014* (Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza delle piogge di eccezionale intensità verificatesi dal giorno 13 maggio 2014 nel territorio della Repubblica di Bosnia ed Erzegovina e della Repubblica di Serbia); *Delibera del Consiglio dei Ministri dell'1 dicembre 2014* (Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza della grave crisi umanitaria in atto nell'Africa Occidentale a causa della diffusione del virus Ebola finalizzata a consentire la partecipazione della Croce Rossa Italiana alle atti età umanitarie in campi sanitario promosse dalla Federazione internazionale delle Società di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa nei territori interessati); *Delibera del Consiglio dei Ministri del 20 Aprile del 2016* (Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza dell'evento sismico verificatosi il giorno 16 aprile 2016 nel territorio della Repubblica dell'Ecuador); *Delibera del Consiglio dei Ministri del 24 Novembre 2016* (Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza degli incendi boschivi che nel mese di novembre 2016 hanno interessato il territorio dello stato di Israele); *Delibera del Consiglio dei Ministri del 22 novembre 2017* (Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza dell'evento sismico verificatosi il giorno 12 novembre 2017 nel territorio della Repubblica islamica dell'Iran e della Repubblica dell'Iraq).

¹¹ Lo stato di emergenza sul territorio nazionale è stato dichiarato con *Dpcm del 12 Febbraio 2011*, mentre nel territorio del Nord Africa con *Dpcm del 7 aprile 2011*. Peraltro con successivo *Dpcm del 3 agosto 2011*, lo stato d'emergenza è stato esteso ad ulteriori Paesi.

Per quanto riguarda gli interventi di riforma realizzati nel periodo di riferimento, il più importante di questi è stato sicuramente il decreto-legge n. 59 del 2012, che ha operato diverse ed incisive modifiche alla l. n. 225 del 1992. Tra queste la più importante è quella che si è già menzionata, e cioè che *il potere di ordinanza, originariamente affidato al Presidente del Consiglio dei Ministri, è stato attribuito al Capo del Dipartimento della Protezione civile*. L'importanza di tale intervento si comprende se si considera che l'attribuzione del potere d'ordinanza al Presidente del Consiglio ha rappresentato, dal 1992 al 2012, una anomalia del sistema delle fonti, avendo reso il Governo diretto destinatario del potere d'ordinanza, nonostante questo già disponesse di uno strumento normativo, previsto e disciplinato in Costituzione, per la gestione di situazioni di emergenza. L'attribuzione di tale potere non più al Governo in senso proprio ma al capo della Protezione civile, ha rimosso, in un certo senso, questa anomalia¹². Con il decreto-legge n. 59 del 2012 poi si è previsto anche che la dichiarazione dello stato di emergenza, che è il presupposto necessario per l'attivazione dei poteri di ordinanza, non avvenga più mediante decreto del presidente del consiglio ma con *delibera consiliare*, ed ha aggiunto all'art. 5 della legge 225 del 1992, il co. 1-bis, con cui è stata stabilita la *durata massima dello stato di emergenza* (90 giorni, prorogabile per altri 60). Su tale ultimo punto si è poi di nuovo intervenuti, e sempre con decreto-legge, il n. 93 del 2013, che ha modificato la durata massima in 180 giorni, prorogabile per altri 180.

3.2 Decretazione d'urgenza e disciplina *concreta* di *singoli* esercizi del potere d'ordinanza

Alla seconda tipologia sono stati riferiti tutti i casi in cui, attraverso decretazione d'urgenza, si è agito sulla concreta attribuzione di poteri d'ordinanza in riferimento a singoli stati d'emergenza: conferendo tale potere

¹² È vero che il potere rimane attribuito ad un organo della pubblica amministrazione, ma la Costituzione, d'altra parte, prevede un atto, e un procedimento, attraverso cui il Governo può fronteggiare situazioni di straordinaria necessità ed urgenza. Ed in effetti il terreno su cui si muove l'inquadramento teorico del potere d'ordinanza è tanto scivoloso da essere, secondo alcuni, un terreno di incostituzionalità. Si tratta di un punto di importanza tale che, la stessa idea per cui tali ordinanze sarebbero in qualche modo lesive del ruolo che la Costituzione attribuisce al decreto-legge (e dunque ad una interlocuzione che include, anche se in un momento successivo, il Parlamento) è intesa quale causa di incostituzionalità della norma che attribuisce tale potere secondo G. MARAZZITA, *Il conflitto tra autorità e regole: il caso del potere d'ordinanza*, in Rivista AIC, fasc. 4/2010, p. 36. Tale posizione sarebbe stata in qualche modo confermata da una prassi che ha mostrato come, soprattutto fino al 2012, l'inquadramento dell'ordinanza come atto amministrativo è resa più formalistica che reale dalla presenza di ordinanze almeno "paranormative" nel contenuto, e dal fatto che da ciò deriva che la distinzione in astratto tra deroga e sospensione appare, in concreto, molto sfumata. Sul punto anche F. PEDRINI, *Le ordinanze contingibili e urgenti in materia di protezione civile*, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI (a cura di) *La prassi degli organi costituzionali*, Bononia University press, 2008.

a soggetti ulteriori a quelli previsti dalla disciplina generale, oppure modulando tale potere nel tempo, nello spazio, o nel procedimento. Due notazioni devono essere premesse: la prima è che si tratta di una classe di interazioni resa interessante dal fatto che il periodo preso in considerazione è tutto inserito in un momento in cui, non solo la l. n. 225 del 1992 è pienamente operante, ma in cui tale disciplina viene stabilmente organizzata in un codice di protezione civile (il d.lgs. n. 1 del 2018). La seconda è che dal 2009 al 2019, l'attribuzione generale del potere d'ordinanza ha conosciuto, dal punto di vista soggettivo, due fasi: (1) fino al decreto-legge n. 59 del 2012 il potere di ordinanza è stato affidato al Presidente del Consiglio dei Ministri; (2) dopo, e fino ad ora, è attribuito al Capo del Dipartimento della Protezione civile.

(a) Conferimento del potere d'ordinanza a soggetti diversi da quelli previsti in via generale dalla legge

Si tratta di un cambiamento, quello del cambiamento del soggetto titolare del potere d'ordinanza in virtù della riforma della legge n. 225, di notevole importanza per le dinamiche che importano, in particolare, l'attribuzione del potere, mediante decreti-legge, a soggetti diversi. È frequente, in questo periodo, l'operazione per cui con decreto-legge si è conferito il potere d'ordinanza a soggetti ulteriori. I casi di attribuzioni per decreto-legge "in deroga" o "complementari" alla disciplina generale sono molteplici, e il caso più ricorrente è quello dell'attribuzione a commissari straordinari. Così ha fatto il decreto-legge n. 189 del 2016, il cui art. 1, commi 3 e 4, ha disciplinato, con riferimento allo stato di emergenza per il sisma delle Marche del 2016, i poteri di ordinanza del commissario straordinario per la ricostruzione. Così si è fatto anche per il terremoto dell'Emilia del 2012, con decreto-legge n. 74 del 2012, art. 1 co. 2, e lo stesso era avvenuto per la preparazione di EXPO 2015, in uno scenario che ha assunto dal punto di vista soggettivo, in realtà, profili per certi versi stravaganti¹³.

¹³ Su quest'ultimo punto si pensi, tra le altre cose, al modo in cui è stata gestita la *governance* dell'evento e i relativi poteri, punto su cui poi si tornerà anche oltre. In un primo momento, coincidente con il decreto-legge n. 112/2008, il cui art. 14 ha rinviato ad un successivo d.p.c.m. per l'istituzione e la disciplina degli organismi per la gestione delle attività (il successivo d.p.c.m. 22 ottobre 2008), venivano individuate le seguenti figure: il Commissario straordinario di governo delegato (c.d. COSDE, il Sindaco della città di Milano), il Commissario generale dell'Expo Milano 2015 (c.d. COGE, il Presidente della Regione Lombardia), la Commissione di coordinamento per le attività connesse ad Expo Milano 2015, il Tavolo istituzionale per il governo complessivo per gli interventi regionali e sovra-regionali (c.d. Tavolo Lombardia). Le difficoltà riscontrate attraverso questo modello, figlio di un'impostazione essenzialmente concertativa hanno però indotto, nel 2013, a modificare profondamente il paradigma e l'assetto istituzionale della gestione dell'evento. Così, il decreto-legge n. 43/2013 e il successivo d.p.c.m. di attuazione del 6 maggio 2013, ha abrogato espressamente il d.p.c.m. del 22 ottobre 2008 superando le precedenti figure commissariali, e concentrando tutti i poteri straordinari di impulso, verifica e controllo nella figura di un solo Commissario Unico delegato dal Governo.

(b) Modulazione sostanziale del potere d'ordinanza

Il caso più interessante ed esemplificativo è anche il più risalente del periodo analizzato, e coincide con il decreto-legge n. 39 del 2009, il cui art. 1 co. 2, conferendo il potere di ordinanza al Presidente del Consiglio, ciò che in sé sarebbe stato superfluo in virtù della l. n. 225 del 1992, ha in realtà operato una limitazione territoriale, e dunque sostanziale, dello stesso potere, perché all'interno dell'area in cui è stato dichiarato lo stato d'emergenza (astrattamente coincidente con l'area di estensione del potere d'ordinanza) lo ha limitato ai territori dei comuni interessati da eventi sismici di intensità uguale o superiore al sesto grado MSC.

(c) Modulazione temporale del potere d'ordinanza

Particolarmente interessanti sono anche i casi in cui si è intervenuti con decreto-legge per prorogare stati di emergenza, che del potere d'ordinanza sono presupposti legittimanti, in situazioni in cui l'intervento di un atto avente forza di legge si è reso necessario per essere la proroga posta in deroga alla disciplina legislativa (che ora stabilisce un termine di 180, prorogabile per altri 180 giorni). È il caso, ad esempio, che ha riguardato il complesso normativo di gestione dell'emergenza determinata dal sisma di Amatrice del 2016, ed in particolare del decreto-legge n. 91 del 2017, il cui art. 16-sexies ha derogato il termine di durata massima previsto dalla l. n. 225 del 1992, prorogando lo stato di emergenza oltre i "limiti ordinari" (fino al 28 febbraio 2018 e poi ulteriormente prorogabile per altri 180 giorni). Un caso meno noto è quello di cui all'art. 4 co. 1 del decreto-legge n. 43 del 2013, ai sensi del quale la gestione commissariale dell'emergenza causata dalla vulnerabilità sismica della «Galleria Pavoncelli» in provincia di Avellino, è stata fatta operare, in deroga, fino al 31 marzo 2014, e poi di nuovo prorogata con art. 1 co. 1 del decreto-legge n. 93 del 2013 fino al 31 dicembre 2015. Si tratta di un'ipotesi di intervento particolarmente problematica, poiché così facendo da un lato il Governo proroga, in piena autonomia, i termini per l'esercizio del potere d'ordinanza così che, in attesa della conversione, determina senza alcuna interlocuzione con il Parlamento la possibilità per il Capo della protezione civile, o per gli altri Commissari eventualmente nominati, di continuare ad agire in deroga, e dall'altro si rischia di determinare la situazione per cui, qualora il decreto-legge non dovesse venire convertito, lo stesso presupposto legittimante di una parte del complesso normativo di risposta all'emergenze svanirebbe *ab origine*. Ciò detto, ci sono poi, nel periodo di riferimento, anche casi in cui con decreto-legge è stata dichiarata la cessazione dello stato di emergenza: ciò che è avvenuto con il decreto-legge n. 94 del 2011, che ha dichiarato la cessazione dello stato di emergenza rifiuti in Campania, apertosi e sviluppatosi in un periodo precedente a quello qui in

esame e dunque non approfondito in questa sede e che pure offre spunti che verranno talvolta richiamati.

(d) Modulazione procedimentale del potere d'ordinanza

Un caso di modulazione procedimentale è rappresentato dall'art. 27 co. 1 del decreto-legge n. 189 del 2016, in base al quale si è previsto che i provvedimenti commissariali diventassero efficaci solo decorso il termine di trenta giorni, utile per l'esercizio del controllo preventivo della Corte dei conti. Si è trattato perciò di un aggravio procedimentale non richiesto dalla disciplina generale. In una prospettiva simile ha agito l'art. 2 co. 2 del decreto legge 189 del 2016 il quale ha richiesto che le ordinanze del commissario straordinario fossero emanate previa intesa con i presidenti delle regioni interessate. Si tratta di una dinamica non insensata, se si considera la possibilità che il Governo possa avvertire l'esigenza di limitare, attraverso il coinvolgimento dei soggetti più interessati, il rischio del contenzioso che avrebbe ad oggetto un atto che pone non pochi problemi in punto di sussistenza dei presupposti legittimanti e di rapporti con gli enti territoriali¹⁴.

4. Decreti-Legge e Ordinanze di protezione civile

4.1 Elementi quantitativi

Passando ai rapporti che riguardano direttamente decreti-legge e ordinanze, il primo punto da sviluppare è di tipo strettamente numerico, nel tentativo di individuare se esiste, e se esiste di che tipo è, una qualche relazione nel periodo di riferimento.

a) Le dichiarazioni degli stati di emergenza

Un primo dato utile è quello che mostra qual è la frequenza con cui vengono dichiarati gli stati d'emergenza, e secondo quali modalità avviene con maggiore ricorrenza. La media è di 17,7 casi per anno (escludendo l'anno 2019 per cui l'assoluta parzialità dei dati non permette un coordinamento razionale con gli altri). Si tratta di una media ricavata da numeri piuttosto omogenei: da 10 a 26 casi per anno, distribuiti in modo uniforme anche nel corso del decennio, nel senso che non è possibile individuare alcuna tendenza significativa, né in aumento né in calo. Pur attraverso una valutazione molto astratta, si tratta di numeri che possono già lasciare intendere una non perfetta aderenza nella prassi tra l'esistenza di un fatto emergenziale e la gestione emergenziale del fatto.

¹⁴ Si tratta di una dinamica non nuova, essendosi verificata anche in riferimento alla prassi che ha portato alla massiccia produzione di decreti ministeriali o presidenziali "non aventi natura regolamentare", nonché di altri atti normativi atipici.

	Stati di mobilitazione	Stati d'emergenza	Stati d'emergenza all'estero	Grandi eventi dichiarati	Totale
2009	1	12	/	1	13
2010	1	21	3	/	25
2011	3	16	2	1	21
2012	1	7	3	/	10
2013	/	10	2	/	12
2014	/	24	2	/	26
2015	/	17	/	/	17
2016	1	11	2	/	13
2017	1	23	1	/	24
2018	1	15	/	/	16
2019	/	2	/	/	2

b) Tipologie degli stati d'emergenza dichiarati sul territorio nazionale per anno e per tipologia

Parte della comprensione dell'effettiva aderenza della gestione emergenziale al carattere emergenziale di un fatto, passa per il dato che evidenzia le tipologie di fatti per cui si è ritenuto di dover ricorrere a strumenti di gestione emergenziale. Ciò che emerge è che la maggior parte dei fatti che hanno determinato l'attivazione dei poteri d'ordinanza sono riferibili alla categoria degli eventi atmosferici.

	Terremoti	Eventi atmosferici	Eventi dipendenti dall'uomo
2009	2	7	3
2010	/	17	5
2011	/	13	5
2012	2	3	1
2013	1	9	/
2014	/	24	2
2015	/	17	/
2016	1	8	/
2017	1	20	/
2018	2	9	3
2019	/	2	/

E se è vero che questo dice in realtà molto poco della sostanza delle cose, soprattutto perché per la sua ampiezza semantica la categoria degli eventi

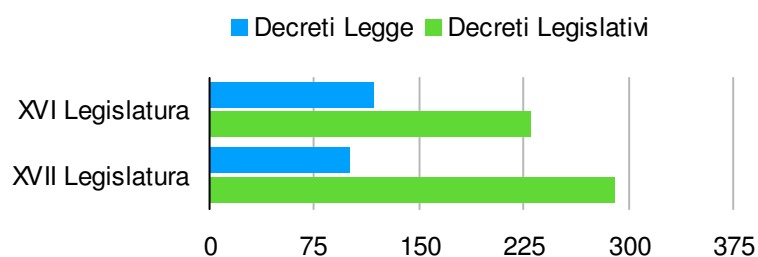
atmosferici è in grado di contenere una quantità di situazioni eterogenee, che non permettono l'estrazione di significati razionali, più interessante può essere individuare, all'interno di questa categoria, alcuni elementi ricorrenti. Tra questi il più interessante è dato dal persistente e costante ricorso alle formule lessicali *eventi meteorologici* e *avversità atmosferiche* per qualificare i fatti legittimanti l'attivazione del potere d'ordinanza. Si tratta in effetti di una formula molto vaga che può lasciare intendere davvero poco della natura emergenziale del fatto e la cui costante ripetizione (si tratta di una formula utilizzata nel 57% dei casi) può far pensare che dietro il suo utilizzo vi sia il ricorso distorto ai poteri che ne derivano.

Fatta questa premessa sui numeri del potere di ordinanza nel periodo di riferimento, occorre inserire una prima ipotesi, e cioè che tra decreti-legge e ordinanze esista una relazione di tipo quantitativo, per cui i dati sulla produzione dell'uno incidono su quelli dell'altro. Si tratta di un'ipotesi che per ora si assume come valida in modo assiomatico, e alla quale si tenterà di fornire una giustificazione. Ciò che si vorrà fare, per ora, è tentare di verificare la continuità della tendenza che si è mostrata in modo costante da quando, nel 1997 (subito dopo la sentenza n. 360 del 1996) si è verificata l'inversione dei numeri sulla produzione delle ordinanze, da allora in forte ascesa, e della decretazione d'urgenza, in continua flessione.

Per quanto riguardala decretazione d'urgenza ci si limiterà a due considerazioni. La prima è che, se è vero il periodo preso in esame si pone all'interno di un contesto di stabilizzazione del superamento della torsione nella produzione normativa legata all'esercizio patologico del decreto-legge, fino al 1996 sottratto in buona sostanza al controllo della Corte costituzionale, è vero anche che al suo interno coesistono due periodi in cui si registra un utilizzo molto differente del decreto-legge, e le ragioni sono presto dette. La linea di demarcazione tra questi due *sotto*-periodi può essere tracciata nel momento del superamento, per lo meno della forma più grave, della crisi economica. Nel passaggio dagli anni della (legislazione della) crisi (2010-2014) a quelli del suo superamento, si registra, senza troppe sorprese, una diminuzione dei decreti-leggi¹⁵. L'effetto che ha generato questo fenomeno però ha riguardato la distribuzione della produzione normativa tra gli atti aventi forza di legge del Governo, e dunque essenzialmente tra decretazione d'urgenza e legislazione delegata, che nel periodo che coincide grossomodo con la XVII legislatura, si presenta quale strumento normativo ampiamente preferito dal governo per la realizzazione dei più importanti

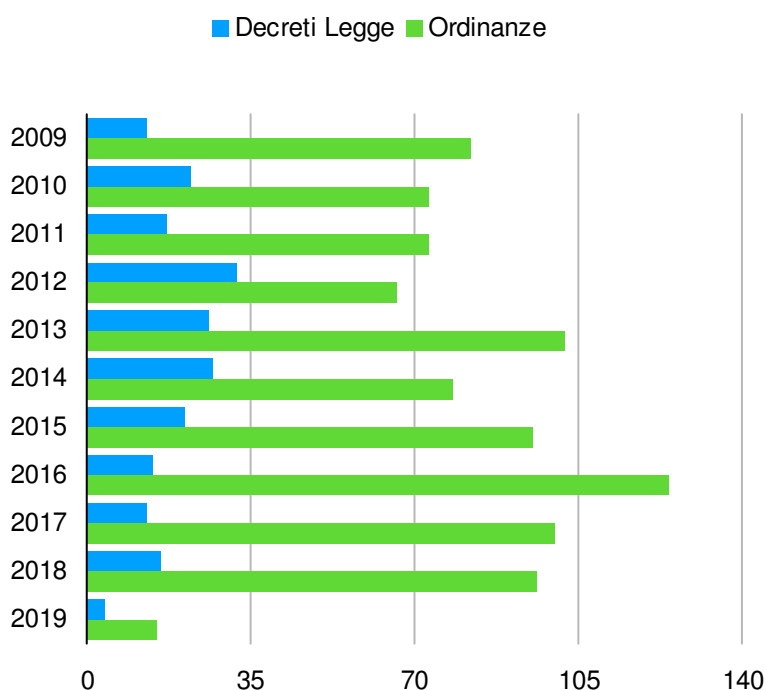
¹⁵ P. RAMETTA, *I decreti-legge nella XVII legislatura: il superamento della legislazione della crisi?*, in Osservatoriosullefonti, fasc. 2/2018.

interventi di riforma (e in particolare di quelli a più alta complessità politica)¹⁶.



¹⁶ E infatti i numeri dicono che nel corso della XVII legislatura sono stati pubblicati 768 atti normativi primari di cui: 377 leggi, 100 decreti legge e 291 decreti legislativi, così che i decreti-legge hanno rappresentato il 25% di quella prodotta dal Governo. Nella XVI legislatura invece i rapporti tra gli atti normativi primari del governo sono stati parzialmente differenti, infatti, a fronte dei 739 atti normativi primari complessivi prodotti: 391 leggi, 118 decreti legge e 230 decreti legislativi, i decreti-legge hanno avuto dunque un impatto sulla produzione normativa primaria del governo del 35% (10 punti percentuali in più rispetto alla legislatura successiva).

Se tutto ciò è vero, e se in particolare è vero che l'andamento di questi numeri riguarda la distribuzione dell'esercizio del potere normativo del Governo tra decreti-legge e decreti legislativi, con una seconda considerazione si può evidenziare il fatto che anche i numeri delle ordinanze di protezione civile possono essere divisi in due fasi pressoché omogenee e corrispondenti a quelle di cui sopra: la prima, che comprende gli anni 2010-2014 e la seconda, che riguarda invece gli anni 2015-2018; la prima fase è riferita a buona parte della XVI legislatura e alla primissima parte della XVII legislatura che coincide con l'esperienza di Governo Letta (28 Aprile 2013 – 22 Febbraio 2014). Dalla fine del 2014 in avanti, in corrispondenza dell'avvio del Governo Renzi, quando i numeri della produzione di decreti-legge subiscono una ulteriore flessione, a vantaggio della legislazione delegata, ed anche l'impatto politico della decretazione d'urgenza si dimostra minore, si può notare un corrispondente incremento del ricorso alle ordinanze in deroga. I dati da rilevare a tal proposito sono essenzialmente due. Il primo è che ricorrendo alla partizione del periodo di cui sopra si hanno numeri corrispondentemente omogenei anche nella produzione di ordinanze: negli anni 2010-2012 la media delle ordinanze prodotte si attesta intorno a 70, nella fase successiva invece (2013-2016) il numero è superiore o molto prossimo alle 100 unità. Il secondo dato rilevante invece sta nella tendenza per cui ogni volta che, analizzando un anno e il suo successivo, la decretazione d'urgenza



aumenta, corrispondentemente diminuisce il ricorso alle ordinanze e viceversa.

Un elemento da aggiungere a queste considerazioni è che questi numeri non possono tenere conto di una pratica che è invece rilevante e cioè che con cadenza pressoché mensile (talvolta anche a frequenza maggiore) vengono pubblicate ordinanze cc.dd. *omnibus*. Si tratta cioè di ordinanze singole il cui contenuto è in realtà del tutto disomogeneo, rivolgendosi a diverse, anche decine, di situazioni emergenziali diverse, e che perciò appaiono, in fin dei conti contenitori di un numero molto maggiore di ordinanze.

4.2 Elementi qualitativi

A questo punto, avvicinando l'aspetto qualitativo del rapporto, occorre inserire nell'analisi un'ipotesi ulteriore e cioè che si possa ritenere che la causa della relazione quantitativa tra ordinanze e decreti-legge stia essenzialmente nella tendenza ad un utilizzo fungibile, fin dove possibile ovviamente, dei due atti. In altre parole: ipotizzato che una relazione quantitativa di qualche tipo esiste, qui si fa un passo ulteriore, tentando di suggerire per tale relazione una causa. La causa dunque, sarebbe in questa presunta fungibilità (per lo meno percepita) la quale avrebbe determinato una serie di interazioni di cui in seguito si tenterà di dare conto attraverso una classificazione tipologica delle stesse. Poiché però, tale fungibilità non può certamente essere integrale, perché esistono comunque cose che il decreto-legge può fare e l'ordinanza no, e cose che il decreto-legge può fare in modi preclusi alle ordinanze, si tenterà in conclusione di guardare a queste interazioni da una prospettiva più ampia, tentando di ricavare, se possibile, l'andamento generale del rapporto.

A questo punto dunque, il rapporto tra decreti-legge e ordinanze è stato analizzato da una doppia prospettiva. In concreto, o "guardandoli dal basso", si è tentato di individuare i principali e più ricorrenti casi in cui il Governo, nella gestione di un fatto emergenziale, è ricorso contestualmente a entrambi gli atti, così che tra gli stessi si sono generate ipotesi di reciproca integrazione nella gestione normativa di un fatto emergenziale (3.1). In astratto, o "guardandoli" dall'alto" poi, si è tentato di inquadrare l'andamento, o almeno una tendenza, più generale dei rapporti tra i due atti, adottando una prospettiva essenzialmente funzionale, guardando cioè alle ragioni, ed alle modalità, per cui il Governo ricorre al loro utilizzo (3.2).

4.2.1 Le interazioni viste dal basso: una categorizzazione tipologica delle interazioni nella prassi

Il presupposto di questa categorizzazione, e ciò che ne fa da sfondo, è una pratica iniziata intorno al 1996, che consiste nella gestione di una situazione di emergenza attraverso il ricorso contestuale da parte del governo alla

decretazione d'urgenza e al potere d'ordinanza. Si tratta di un fenomeno che nasce, più precisamente e con tutta probabilità, in seguito alla situazione di emergenza determinata dalla migrazione di massa dall'Albania verso l'Italia. È in questa occasione che il Governo, per la prima volta, in risposta ad una situazione di crisi ricorre contestualmente alla dichiarazione dello stato di emergenza e all'adozione di un decreto-legge. Si tratta di una pratica che, da allora, viene costantemente confermata, e così anche nell'ultimo decennio. Ora, muovendo da tale pratica, si tenterà di isolare alcune ipotesi ricorrenti e di riportarle ad un modello ordinato in tipologie di interazioni.

Si sono anzitutto verificate situazioni di *ordinanze che sono state espressamente qualificate come attuative di precedenti decreti-legge*: è il caso di tutte le ordinanze emanate dal 28 aprile (dopo il decreto-legge n. 39/2009) al 13 maggio 2009 (sono 4) in riferimento al terremoto de L'Aquila ma anche di molte altre successive: ad esempio, con riferimento al decreto-legge n. 189 del 2016, le ordinanze del 28 marzo, del 24 aprile, del 4 e del 31 luglio e del 12 settembre 2018. Ma, anche senza l'espressa qualificazione in tal senso, quella di attuare disposizioni generali di decreti-legge è caratteristica che ricorre in tutte le più rilevanti situazioni di emergenza analizzate. Specularmente poi, ci sono moltissime *disposizioni di decreti-legge che rimandano ad ordinanze per la propria attuazione*: così il decreto-legge n. 195 del 2009, il cui art. 1 dispone che con ordinanza verranno disciplinati il passaggio di consegne e il trasferimento del residuo delle risorse finanziarie, l'art. 29 co. 15 del decreto-legge 216 del 2011 che dispone entro un limite massimo di spesa la proroga dei termini per gli adempimenti tributari, rimettendo ad una successiva ordinanza l'individuazione dei criteri per l'individuazione dei soggetti beneficiari, l'art. 11 co. 10 che affida ad ordinanze dei commissari delegati la previsione dei criteri attraverso cui il sindaco dovrà poi assegnare gli alloggi disponibili per gli sfollati, l'art. 2 co. 2 dl 205 del 2016 che prevede che le aree su cui devono essere realizzati gli insediamenti verranno a ciò predisposte secondo le modalità previste con ordinanza. Questa dinamica si verifica in particolare in tema di ripartizione dei fondi destinati alle contabilità speciali per le emergenze, il cui trasferimento e la cui entità è sempre stabilita con decreti-legge che rimandano ad ordinanze per la determinazione delle modalità e dei criteri per la ripartizione tra i soggetti interessati. Così fa ad esempio il decreto-legge 189 del 2016, il cui art. 23 co. 2 stabilisce che la ripartizione fra le regioni interessate della somma di 30 milioni trasferita alla contabilità speciale per l'emergenza, è rimandata ad ordinanze del commissario straordinario per la ricostruzione, ciò che poi è avvenuto con ordinanza del commissario straordinario per la ricostruzione del 24 aprile 2018 che ne ha dato attuazione. Un caso simile è quello realizzato con art. 11 del decreto-legge n. 39 del 2009, che al co. 2 dispone

che con ordinanze vengano individuate le aree interessate e disciplinate le modalità operative e i criteri di priorità, per il finanziamento degli interventi di riduzione del rischio sismico sugli immobili, per cui lo stesso decreto-legge al co. 1 autorizza una spesa di 1,5 milioni di euro. Tale disposizione che ha avuto attuazione annuale è stata realizzata, da ultimo, con ordinanza del 12 luglio 2018.

In molti altri casi invece, ci sono state *ordinanze che hanno derogato espressamente disposizioni di decreti-legge*. Le ipotesi sono moltissime e se ne richiamano alcune solo a titolo esemplificativo: l'ordinanza del 30 luglio 2009, la quale ha previsto che *i contratti a tempo determinato dei lavoratori assunti dal Genio militare in scadenza nell'anno 2009, possano essere prorogati in deroga al decreto-legge n. 112 del 2008, art. 49 co. 3, il quale stabilisce che le amministrazioni, nell'ambito delle rispettive procedure non possono ricorrere all'utilizzo del medesimo lavoratore con più tipologie contrattuali per periodi di servizio superiori al triennio nell'arco dell'ultimo quinquennio*; l'ordinanza del 22 settembre 2009, che *autorizza la realizzazione di moduli ad uso abitativo e scolastico in deroga all'art. 1-quinques del decreto-legge n. 312 del 1985*¹⁷. Ma esistono anche ipotesi paradossali di *decreti-legge che agiscono in deroga ad ordinanze in deroga*: così il decreto-legge n. 78 del 2010, il cui art. 25 dispone la ripresa della riscossione dei tributi che, in deroga alla disciplina ordinaria, era stata sospesa dall'art. 1 dell'ordinanza n. 3780 del 6 giugno 2009. Talvolta poi, vi sono *decreti-legge che rimandando ad interventi derogatori da parte di ordinanze*, così fa l'art. 15-bis co. 3.bis del decreto-legge n. 8 del 2017, laddove consentendo che i proprietari di luoghi di culto possano effettuare ulteriori interventi che consentano la loro riapertura al pubblico (che peraltro rimanda ad ordinanze commissariali per l'individuazione delle modalità di realizzazione di tali interventi) e dunque prevedendo che gli interventi sugli edifici di culto possano essere realizzati direttamente dai proprietari, deroga a quanto stabilito dal decreto-legge n. 189 del 2016, che prevede che gli stessi siano realizzati dalla centrale unica committente. Rientrano in un certo senso in questa categoria anche tutte le ipotesi in cui disposizioni di decreto-legge siano inserite da ordinanze tra le disposizioni derogabili da successive ordinanze.

Ci sono poi casi di *ordinanze che agiscono, con riferimento allo spazio o al tempo, sugli effetti di disposizioni di precedenti decreti-legge*. Al primo caso appartengono le ordinanze che estendono gli effetti territoriali di disposizioni di precedenti decreti-legge: un esempio è l'ordinanza del 9 luglio 2009, la quale ha previsto che gli interventi *ivi* previsti possano essere fatti valere oltre l'ambito territoriale di estensione del potere d'ordinanza stabilito dal decreto-

¹⁷Tutti e due i casi fanno riferimento a sistema normativo disposto per fronteggiare gli eventi sismici verificatisi nella regione Abruzzo nel 2009.

legge n. 39 del 2009 (che, in seguito al sisma de L'Aquila del 2009, aveva limitato l'estensione del potere d'ordinanza ai territori dei soli comuni colpiti da una scossa di almeno 6 gradi MSC), e l'ordinanza del 15 agosto 2009, o l'ordinanza del 9 luglio 2009, compiono la stessa operazione. Un episodio interessante in questo senso, nell'ambito del complesso normativo di gestione dell'emergenza dovuta al terremoto di Amatrice, è quello di cui all'ordinanza del Commissario Straordinario n. 3 del 15 novembre 2016, il cui art. 1, commi 1 e 2, ha stabilito di *individuare l'elenco aggiuntivo dei Comuni interessati dagli eventi sismici successivi al 24 agosto e di prevedere che ai predetti Comuni si applichino «la disciplina e le misure previste dal decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, per i Comuni di cui all'art. 1, comma 1, del medesimo decreto-legge, nonché le disposizioni del decreto-legge 11 novembre 2016, n. 205.* Tale individuazione peraltro confluirà nella legge di conversione del medesimo decreto-legge n. 189 del 2016.

Al secondo caso appartengono i casi di *ordinanze che hanno prorogato termini stabiliti da precedenti decreti-legge*: così ha fatto, ad esempio, l'ordinanza del 30 dicembre 2010 (comprensiva di interventi riferiti a diversi stati di emergenza) il cui art. 11 ha prorogato, al 31 marzo 2011, i termini richiesti per l'accesso alle tariffe incentivanti per la costruzione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, per cui l'art. 1-septies co. 1 del decreto-legge n. 105 del 2010 aveva stabilito fosse necessaria la conclusione, entro il 31 dicembre 2010, dell'installazione dell'impianto fotovoltaico; o dell'ordinanza del 27 novembre del 2009, il cui art. 8 ha prorogato di 6 mesi il termine, anche quello di sei mesi decorrenti dalla data di immissione in possesso, previsto per la determinazione, da parte del Commissario delegato dell'indennità di provvisoria occupazione o di espropriazione, di cui all'art. 2 co. 6 decreto-legge 39 del 2009.

Speculare a questa categoria è quella in cui rientrano i casi di *decreti-legge che modulano gli effetti temporali o materiali delle ordinanze*. Alcuni esempi sono il decreto-legge n. 195 del 2009, che all'art. 5 co. 2 stabilisce che le previsioni adottate con ordinanza nell'ambito dell'emergenza rifiuti Campania cessano di avere efficacia il 31 Dicembre 2009, o l'art. 2-quater dello stesso decreto-legge, ai sensi del quale, le ordinanze di cui all'art. 191 del d.lgs n. 152 del 2006, che attribuisce un potere d'ordinanza parallelo a quello di cui alla l. n. 225 del 1992, al Presidente della Giunta regionale, al Presidente della provincia ovvero al Sindaco, nell'ambito delle rispettive competenze, per consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti, possono essere reiterate fino a 4 volte.

Così anche l'art. 17, comma 2, del decreto-legge n. 39 del 2009 per cui, per il completamento degli interventi e delle opere per la realizzazione del grande evento G8 a L'Aquila, *sono fatti salvi gli effetti prodotti dalle ordinanze*

del Presidente del Consiglio dei Ministri adottate sulla base del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 21 settembre 2007. Si aggiunge inoltre che le medesime ordinanze continuano ad applicarsi per assicurare il completamento delle opere in corso di realizzazione e programmate nella regione Sardegna. Il decreto-legge n. 1 del 2013, all'art. 2 co.1 invece, stabilisce che, in deroga al divieto di proroga o rinnovo di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto-legge 15 maggio 2012 n.59, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2012, n.100, atteso il permanere di gravi condizioni di emergenza ambientale e ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di evitare il verificarsi di soluzioni di continuità nelle gestioni delle medesime emergenze ambientali, fino al 31 dicembre 2013 continuano a produrre effetti le disposizioni, di una serie di ordinanze indicate, tra cui: l'articolo 11 dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3891 del 4 agosto 2010, l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3554 del 5 dicembre 2006, l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3998 del 20 gennaio 2012, e successive modificazioni e le disposizioni di cui all'articolo 2 dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 4023 del 15 maggio 2012. E prevede inoltre che, fino allo stesso termine continuano a produrre effetti i provvedimenti rispettivamente presupposti, conseguenti e connessi alle ordinanze di cui al presente comma. Così, infine, fa l'art. 2 del decreto-legge 150 del 2013 che reca proroghe dei termini relativi ad interventi emergenziali (tra cui l'ordinanza 3998 del 20 gennaio 2012 o l'ordinanza 4023 del 15 maggio 2012).

4.2.2 Le interazioni viste dall'alto: esiste un andamento consolidato?

Astraendo il discorso dalla concretezza dei casi di individuati dimostrati dalla prassi si può tentare di ricavare dalla stessa alcune considerazioni più generali circa l'andamento dei rapporti tra decretazione d'urgenza e potere d'ordinanza nella gestione normativa di fatti emergenziali.

I dati di partenza sono essenzialmente tre: il primo è la generica fungibilità dei due atti, quanto meno da un punto di vista funzionale; il secondo è la maggior procedimentalizzazione dell'esercizio del potere normativo mediante decretazione d'urgenza, e dunque la conseguente prevedibilità, in senso procedimentale, del ricorso al potere d'ordinanza; il terzo è l'impossibilità di una completa e integrale intercambiabilità dei due atti, perché continuano ad esserci funzioni che possono essere svolte mediante decretazione d'urgenza e non ricorrendo alle ordinanze, e ce ne sono altre che attraverso decreti-legge possono essere fatte in modi con cui non possono essere fatte mediante ordinanze.

Ed in effetti, guardando alla prassi da una prospettiva più ampia, si può registrare una tendenza che mette insieme questi tre elementi. La tendenza

che si è registrata in effetti è quella per cui, a fronte di un evento calamitoso, i decreti-legge intervengono con sempre maggiore ritardo e sono sempre meno frequenti, mentre sempre più pronte e più frequenti sono le ordinanze. Gli stati di emergenza dichiarati sono più di 20 ogni anno, e tra questi ovviamente ci sono i principali fatti calamitosi degli ultimi dieci anni, e la maggior parte di questi sono risolti sulla base di complessi normativi interamente formati da ordinanze. In ciò dunque, i primi due dati agiscono insieme come causa e spiegazione, ed in questo senso il dato più interessante è che appare confermata e accresciuta la tendenza, per cui, quando il caso straordinario di necessità ed urgenza è di tipo calamitoso, l'esercizio del potere d'ordinanza sembra essere preferito rispetto a quella di decretazione d'urgenza. L'analisi della prassi dimostra, infatti che, a fronte di un evento calamitoso, i decreti-legge non solo sono sempre meno frequenti (e sempre di più lo sono, invece, le ordinanze) ma soprattutto che i decreti-legge sono sempre meno tempestivi nella risposta, alla cui immediatezza si provvede dichiarando lo stato di emergenza. La dinamica si verifica già con riferimento al terremoto de L'Aquila, a cui si è risposto con 4 ordinanze nei primi 15 giorni, e solo dopo si è intervenuti con un decreto-legge, ma il caso più evidente è quello del terremoto di Amatrice, che è del 24 agosto, e che vede l'esercizio di decretazione d'urgenza per la prima volta solo a metà ottobre, dopo che sette ordinanze avevano già provveduto a sostituire la decretazione d'urgenza nella prima fase di gestione dell'emergenza¹⁸. Una dinamica simile si è verificata anche in riferimento al più recente dei casi esaminati: il crollo del Ponte Morandi. In quel caso infatti delle cinque ordinanze del Capo della Protezione Civile emanate, tre (si deve considerare che la maggior parte degli atti di quel complesso normativo sono decreti del commissario per la ricostruzione) sono state emanate nell'immediatezza dell'evento, prima del primo decreto-legge emanato, che è del 28 settembre. Il caso EXPO non può essere comparato agli altri per le diversità strutturali che derivano dalla diversa natura dell'evento, eppure può essere interessante registrare come la prima disciplina dell'evento è stata resa con ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri, quella del 18 ottobre 2007 n. 3623, dopo che la dichiarazione di grande evento era stata data con D.P.C.M. del 30 agosto 2007. Nell'ambito della preparazione dell'evento peraltro, l'espansione del ruolo del potere d'ordinanza è evidente. Le prime ordinanze infatti vengono adottate già prima della decisione di assegnare la sede a Milano, in funzione

¹⁸ Individua, nel complesso normativa di risposta al sisma di Amatrice, questa categoria di ordinanza "sostitutive": S. SPUNTARELLI, *Normatività ed efficienza del sistema delle ordinanze adottato in occasione della sequenza sismica di Amatrice, Norcia e Visso*, in *Costituzionalismo.it* 3/2017, che riprende una categoria che appartiene alla classificazione fatta da M. BROCCA, *L'altra amministrazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, che individua ordinanze "sostitutive", "esecutive" o "aggiuntive" del decreto-legge.

non già di gestione di un'emergenza, ma di predisposizione degli interventi necessari a presentare nel modo migliore la candidatura (l'Expo Universale di Milano 2015 è dichiarato grande evento prima che Milano si aggiudicasse l'evento - che avverrà solo nel 2008). Il risultato perciò è che si è operato in deroga a numerose leggi statali e regionali, nonché allo stesso statuto del comune di Milano, in un contesto già di per sé problematico, quello della realizzazione di un *grande evento*, ma soprattutto in un momento molto lontano dalla data della sua realizzazione, in cui risulta piuttosto complicato giustificare l'esercizio urgente di poteri in deroga.

Il potere d'ordinanza appare dunque, potersi sostituire al decreto-legge nella gestione normativa della prima risposta al verificarsi di un fatto emergenziale, ed in effetti questo è avvenuto, e secondo una spiegazione anche piuttosto agevole, stante la maggiore

5. Considerazioni conclusive

Tirando le fila del discorso, seppure ciò risulta particolarmente complicato alla luce del tipo di lavoro svolto, è possibile tentare di svolgere alcune considerazioni conclusive.

La principale, e la prima, di queste riguarda i numeri delle ordinanze, che ha generato quel fenomeno detto di *normalizzazione dell'emergenza* che è stato spiegato come fenomeno per il quale nella prassi l'ordinanza si comporta non quale atto straordinario ma quale come atto ordinario per fronteggiare situazioni straordinarie. L'argomentazione successiva viene da sé: il rischio è che la prassi della normalizzazione del ricorso al potere d'ordinanza si accompagni alla normalizzazione dell'emergenza quale elemento qualificatore del fatto. Non più insomma, l'ordinanza come strumento ordinario per situazioni straordinarie, ma come strumento ordinario per situazioni ricorrenti. E quella dell'incidenza quantitativa e diffusa dell'esercizio del potere d'ordinanza è una questione che assumerebbe un sapore particolare non solo, e forse non tanto, per il suo continuo intrecciarsi con il decreto-legge, ma soprattutto se fosse confermata quella che sembra la dinamica che va prospettandosi, e cioè della sovrapposizione (da leggersi parziale sostituzione) dell'ordinanza al decreto-legge nella sua funzione genetica: la gestione normativa di casi di necessità ed urgenza di tipo calamitoso. Ora, al di là delle considerazioni, pur vere, per cui la presupposta fungibilità funzionale dei due atti è frutto di una visione parziale se non si tiene in conto il fatto che, da un lato il ricorso alla decretazione d'urgenza si è ampiamente ridotto in ragione di un controllo molto più severo da parte della Corte costituzionale, se non tanto sui presupposti applicativi certamente sulla gestione degli atti nel tempo e della fase della conversione, e dall'altro che la decretazione d'urgenza riguarda ormai solo marginalmente quell'ipotesi

tradizionale, essendo strumento oggi funzionalmente rivolto ad altre funzioni che in qualche modo sono diventate tipiche, rimane un dato non trascurabile quello per cui un atto la cui legittimità si regge in parte sull'assenza di carattere normativo dimostra nella prassi di sostituirsi ad un atto avente forza di legge, che assume nei suoi confronti per lo più un ruolo sussidiario nello svolgimento di tutte quelle funzioni che con ordinanza non è possibile assolvere o è possibile assolvere in modo non soddisfacente (stanziamento di risorse finanziarie, deroga dei termini stabiliti dalla legge n. 225 del 1992, attribuzione del potere d'ordinanza a soggetti ulteriori...). Un'altra considerazione deve essere fatta circa l'opportunità di una pratica che fino ad oggi non ha conosciuto alternative: l'intervento mediante decreto-legge sui presupposti applicativi del potere d'ordinanza. Si tratta infatti di una dinamica per cui da un lato, se è vero che il Parlamento recupera il suo ruolo nella fase della conversione del decreto, è vero anche che il Governo assume, attraverso il ricorso alla decretazione d'urgenza, un ruolo tendenzialmente più incisivo, nella predisposizione del contenuto dell'atto e nel procedimento. Si determina poi una dinamica piuttosto singolare laddove, un atto la cui legittimità risiede pur sempre nella necessità viene utilizzato per introdurre riforme strutturali del potere con cui si realizzano atti, seppur diversi, ugualmente preordinati alla gestione di situazioni di emergenza.

In conclusione dunque, e tentando di mantenere una prospettiva essenzialmente descrittiva, si può però rilevare come dalla prassi emerga, ed in effetti senza troppi nascondimenti, una certa necessità di riflettere se alcuni dei pilastri argomentativi della teoria della conformità a costituzione di tali atti possano dirsi oggi ancora adeguati, ed il riferimento è, in particolare, al *carattere provvedimentale, alla gravità e all'anomalia della situazione di emergenza legittimante* (sentenza n. 15 del 1982) alla *proporzionalità spaziale e temporale dell'intervento* (sent. n. 201 del 1987) oltre, ovviamente, alla *compatibilità con il principio di legalità*.