

IL LIBRO DELLE LEGGI STRAPAZZATO
E LA SUA MANUTENZIONE

IL LIBRO DELLE LEGGI STRAPAZZATO E LA SUA MANUTENZIONE

a cura di

Mario Dogliani



G. Giappichelli Editore – Torino

© Copyright 2012 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO
VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-348-2808-3

Il volume è stato pubblicato con il contributo della Fondazione CRT e del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Torino.

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

Indice

pag.

Introduzione

L'ordinamento giuridico strapazzato di <i>Mario Dogliani</i>	1
---	---

Definizioni

La manutenzione del libro delle leggi di <i>Riccardo Viriglio</i>	7
--	---

La nozione di semplificazione (<i>versus</i> deregolamentazione e delegificazione) di <i>Luca Geninatti Satè</i>	14
--	----

La nozione di deregolamentazione (<i>versus</i> semplificazione e delegificazione) di <i>Luca Geninatti Satè</i>	21
--	----

Mali da eccesso

La moltiplicazione delle leggi: la fisiologia di <i>Riccardo Viriglio</i>	25
--	----

La moltiplicazione delle leggi: la patologia (la moltiplicazione di leggi speciali e specializzate) di <i>Luca Geninatti Satè</i>	32
--	----

La frantumazione delle leggi: testi normativi contenenti un numero elevato di disposizioni eterogenee di <i>Luca Imarisio</i>	36
--	----

	<i>pag.</i>
La frantumazione delle leggi: rami dell'ordinamento che perdono la coerenza interna di <i>Ilenia Massa Pinto</i>	38
Mali da incertezza	
Incertezze derivanti dalla ineliminabile, ma non adeguatamente contenuta, oscurità linguistica delle disposizioni normative di <i>Fabio Longo, Antonio Mastropaolo, Francesco Pallante</i>	43
Incertezze conseguenti al ricorso eccessivo alla abrogazione tacita e implicita di <i>Valeria Marcenò</i>	50
Incertezze conseguenti ad alcune forme di abrogazione espressa di <i>Luca Geninatti Satè</i>	53
Incertezze conseguenti alla ritrosia della dottrina e della giurisprudenza a riconoscere fonti <i>extra ordinem</i> di <i>Francesco Pallante</i>	61
Mali da elusione del principio di legalità delle fonti	
Riconoscimento di forza normativa ad atti non prodotti da poteri-fonte (<i>La soft law</i>) di <i>Jörg Luther</i>	67
Riconoscimento di poteri normativi “di fatto” alle Autorità Amministrative Indipendenti di <i>Enrico Grosso</i>	70
Riconoscimento di poteri normativi “di fatto” al CSM di <i>Luca Imarisio</i>	78

Mali da elusione delle fonti sulla produzione delle leggi ordinarie

Abrogazione differita: regolamenti in delegificazione che individuano le leggi abrogate di <i>Luca Geninatti Satè</i>	85
Pretesa efficacia vincolante delle fonti sulla produzione di rango pariordinato a quello delle fonti vincolate di <i>Riccardo Viriglio</i>	88
Abuso di leggi retroattive e di leggi di interpretazione autentica di <i>Luca Geninatti Satè</i>	90

Mali da elusione delle fonti sulla produzione dei decreti legislativi

Deleghe c.d. “correttive” di <i>Luca Imarisio</i>	93
--	----

Mali da elusione delle fonti sulla produzione dei decreti legge

Difetto dei presupposti per la decretazione d’urgenza e reiterazione di <i>Luca Imarisio</i>	95
---	----

Mali da elusione del modello legislativo (*soi-disant* generale) sulla produzione dei regolamenti

Delegificazione mediante procedure atipiche e mediante atti diversi dalla legge formale di <i>Antonio Mastropaolo</i>	99
--	----

	<i>pag.</i>
Frantumazione della forma regolamentare; d.P.C.M. a contenuto regolamentare, ordinanze e circolari a contenuto normativo di <i>Luca Geninatti Satè</i>	108
Decreti di contenuto regolamentare qualificati dalla legge come di natura non regolamentare di <i>Valeria Marcenò</i>	117
 Mali generati dal superamento del modello monista	
Incertezze generate dalle sentenze della Corte costituzionale di <i>Valeria Marcenò</i>	121
Incertezze generate dalla crisi della funzione nomofilattica della Corte di Cassazione di <i>Antonio Mastropaolo</i>	129
Incertezze generate da giudici che disconoscono i vincoli della testualità di <i>Chiara Tripodina</i>	134
Incertezze generate dal meccanismo di recezione del diritto comunitario di <i>Matteo Losana</i>	143
Incertezze derivanti dal meccanismo di controllo della validità delle fonti del diritto comunitario di <i>Andrea Giorgis</i>	148
 Mali generati da tentativi di “semplificazione”	
I testi unici “misti” e la “neocodificazione” di <i>Riccardo Viriglio</i>	153
I procedimenti “taglialeggi” di <i>Luca Geninatti Satè</i>	157

Le vicende ordinamentali della manutenzione

L'esperienza statale
di *Luca Geninatti Satè* 167

L'esperienza regionale
di *Francesco Pallante* 174

Uno sguardo su altri Stati europei

Il caso francese
di *Riccardo Viriglio* 191

Frantumazione della forma regolamentare; d.P.C.M. a contenuto regolamentare, ordinanze e circolari a contenuto normativo

di *Luca Geninatti Satè*

1. *Decreti ministeriali e d.P.C.M.*

L'attività normativa secondaria del Governo (dunque: la potestà regolamentare) è stata oggetto di un tentativo di tipizzazione da parte della l. n. 400/1988, che avrebbe dovuto definire una struttura ordinata e stabile in cui inquadrare i rapporti tra la legge e gli altri atti-fonte, con particolare riguardo alle fonti secondarie.

In realtà, questo tentativo ha prodotto una serie di problemi rispetto alle fonti normative prodotte dal Governo, problemi talora riconducibili a effettive violazioni di regole sulla produzione, talora a violazioni di regole soltanto ipotizzate da alcuni interpreti (e invece ritenute inesistenti da altri), talora a semplici discostamenti da modelli ideali.

Una classificazione sistematica di questi problemi è difficile da tracciare, perché la casistica è molto vasta ed eterogenea; occorre quindi limitarsi a richiamare alcuni casi significativi, da considerarsi sintomatici dei mali da "elusione" delle fonti sulla produzione dei regolamenti, o di abbandono di principi che si pensavano consolidati nella cultura giuspubblicistica.

Si è così rilevato:

– che i regolamenti di organizzazione (previsti dall'art. 17, c. 1, lett. d), della l. n. 400/1988) possono determinare un'interferenza con le riserve di legge stabilite dagli artt. 95, c. 3, e 97 Cost., causandone una possibile elusione;

– che l'introduzione del c. 4-*bis* dell'art. 17 determina una delegificazione permanente la quale, nonostante il richiamo al c. 2 del medesimo art. 17, avviene prescindendo dalla autorizzazione specifica e puntuale da parte della legge (come richiesto invece dalla norma sulla produzione contenuta in quest'ultima disposizione), con due conseguenze critiche: l'introduzione di sostanziale riserva di regolamento e l'istituzione un atipico modello di delegificazione attraverso una legge sulla produzione normativa che sul punto deroga a se stessa.

Vi sono poi numerose attività normative criticate come violazioni di regole sulla produzione, ma che sono piuttosto scostamenti da un modello ideale del

sistema delle fonti, senza che tale scostamento comporti una violazione del diritto.

Ciò vale, in particolare, per la denunciata scissione tra natura e funzione di alcuni atti governativi.

È questo il caso, per esempio, della disarticolazione rilevata in una vicenda come quella del d.P.R. 12 aprile 1996, n. 354, che provvedeva a sostituire talune previsioni contenute nel d.P.C.M. 27 dicembre 1988 il quale, però, in forza dell'art. 6, l. 8 luglio 1986, n. 349, era dotato di una portata derogatoria rispetto a una precedente legge.

Parimenti è interpretabile come alterazione di un modello la criticata dissociazione tra forma, regolamentare o non regolamentare, e funzione, obiettivamente normativa o provvedimentale, degli atti, con riferimento alla presenza di atti a contenuto normativo adottati come semplici provvedimenti amministrativi e, viceversa, alla sussistenza di atti a contenuto meramente amministrativo adottati come regolamenti (caso, quest'ultimo, verificatosi con molti provvedimenti adottati come regolamenti ministeriali ma, in realtà, fondati non su di una legge ma su altri regolamenti dell'Esecutivo, senza che una norma di legge autorizzi questi ultimi a prevedere un atto regolamentare del Ministero in funzione esecutiva o integrativa: per un esempio in cui, invece, la legge autorizza i regolamenti dell'Esecutivo a demandare a ulteriori decreti ministeriali, *ex art. 17, l. n. 400/1988*, l'adozione di norme applicative v. l'art. 39, c. 3, l. 6 febbraio 1996, n. 52 – *Legge comunitaria per il 1994* – e il relativo d.P.R. 19 maggio 1997, n. 268).

Queste ipotesi vanno tenute distinte dai casi di elusione delle regole sulla produzione che si registrano con particolare intensità nella cosiddetta «fuga dal regolamento», consistente nel fatto che atti normativi dal contenuto regolamentare vengono definiti di «natura non regolamentare» e, sulla base di questo gioco verbale, emanati al di fuori delle forme e dei procedimenti stabiliti per la produzione dei regolamenti stessi (fenomeno che è apparso dominare l'attività normativa del Governo nell'ultimo periodo, contrassegnando così uno dei più clamorosi fatti critici registrati nel sistema delle fonti), fermo restando che questa palese (si potrebbe dire: sfacciata) elusione di una legge è fondata sul principio per cui una legge ordinaria non può impedire deroghe alla sua disciplina dettate da successive leggi ordinarie (per quanto queste ultime presentino un profilo di leggi-raggiro).

Altri allontanamenti dalle regole sulla produzione sono stati evidenziati, sempre sottolineando le «deviazioni» degli atti governativi rispetto ai modelli previsti dalle norme contenute nella l. n. 400/1988, nella adozione di alcuni tipi di atti, quali principalmente:

1. atti normativi emanati con d.P.R. su proposta del Ministro competente senza previa deliberazione del Consiglio dei Ministri;
2. atti a contenuto normativo emanati con d.P.C.M., anziché con d.P.R. (ai sensi dell'art. 17, c. 1, della l. n. 400/1988);

3. atti normativi emanati con d.P.C.M. con talune varianti aggiuntive e talune mancanze di elementi tipici (casi che sono meglio descritti subito *infra*, nel testo).

Questa schematizzazione mette in luce come i rilievi compiuti dalla dottrina sugli atti normativi provenienti dall'Esecutivo si sono articolati lungo due principali direttrici: la critica alla loro eterogeneità formale, con la derivante difficoltà di ricondurli ad una categoria univoca di atti, e la critica alla violazione delle norme sulla produzione che l'emanazione di questi atti avrebbe integrato.

Questa seconda ipotesi annovera anche i problemi di eterogeneità di disciplina derivanti dai d.P.C.M. a contenuto regolamentare.

Mentre la dottrina aveva proposto di assimilare queste fonti ai regolamenti ministeriali disciplinati dall'art. 17, c. 3, l. n. 400/1988, così colmando la lacuna della loro mancata menzione nella legge, si sono registrati casi in cui il d.P.C.M. è stato utilizzato per l'esercizio di funzioni regolamentari di carattere organizzativo, le quali, secondo il modello della l. n. 400/1988, si collocano in posizione sovraordinata rispetto ai regolamenti ministeriali. La questione non appariva meramente classificatoria: sia, in primo luogo, perché si trattava di stabilire se possono ritenersi conformi a legge i d.P.C.M. che contrastino con un regolamento governativo; sia, in secondo luogo, perché si poneva la questione se risolvere le antinomie tra un d.P.C.M. e un d.m. attraverso il criterio gerarchico o quello della competenza piuttosto che attraverso quello cronologico; sia, soprattutto, perché ci si chiedeva se il previo espresso conferimento di potestà normativa da parte della legge (disposto dall'art. 17, c. 3, per i regolamenti ministeriali ma ovviamente non per i regolamenti governativi) fosse necessario o meno per i d.P.C.M.

Il tema si è ulteriormente arricchito e complicato a seguito della riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri, attuata con il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, la quale, con riguardo al sistema delle fonti, spicca per l'assegnazione di un nuovo ruolo ai d.P.C.M., che ora appaiono distinti per competenza dai d.m., provvisti di esplicita funzione regolamentare e dotati di un'ampia gamma di funzioni.

Su questo nuovo tipo di fonte la dottrina ha compiuto una serie di rilievi critici, fondati su asseriti contrasti con le regole sulla produzione del diritto e, soprattutto, alimentati dalla prassi di configurare i d.P.C.M. alla stregua di fonti dell'autonomia della Presidenza del Consiglio.

Dopo che la Corte costituzionale ha emesso una prima pronuncia in ordine a quest'ultimo aspetto¹, secondo la dottrina i d.P.C.M. continuano a far registra-

¹ Con la sent. 29 maggio 2002, n. 221, la Corte costituzionale, pronunciandosi sul conflitto di attribuzioni sollevato dalla Corte dei Conti nei confronti del Consiglio dei Ministri e del Presidente del Consiglio, ha ritenuto non spettare al Governo l'adozione dell'art. 9, c. 7, primo periodo, d.lgs. n. 303/1999, che sottrae al controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti i provvedimenti del Presidente del Consiglio dei Ministri concernenti l'organizzazione, il personale e la gestione finanziaria della Presidenza del Consiglio. La Corte, rilevando sul punto eccesso di delega, ha comunque precisato che una soluzione organizzativa di questo ge-

re, amplificate, le difficoltà originarie (specie in conseguenza dell'attribuzione al Presidente del Consiglio, ad opera di disposizioni normative sparse, di attribuzioni spesso di natura regolamentare).

È stato inoltre rilevato un nuovo eclatante fatto critico: di per sé, i d.P.C.M. (compresi quelli a contenuto regolamentare) debbono naturalmente rispettare la disciplina di cui all'art. 17, l. n. 400/1988; tuttavia, ai decreti in materia di autonomia organizzativa, contabile, di bilancio e di gestione del personale della Presidenza del Consiglio tale disposizione non si applica (artt. 7, 8 e 9, d.lgs. n. 303/1999). Ne deriva che tali fonti, che possono ben avere natura regolamentare, sfuggono alla disciplina generale prevista dalle norme sulla produzione normativa secondaria contenute nella l. n. 400/1988, con la principale conseguenza che esse sono anche sottratte alla disciplina della delegificazione (contenuta sempre nell'art. 17, al c. 2), conseguenza a fronte della quale, invece, si è assistito a numerosi d.P.C.M. di delegificazione.

2. *Decreti ministeriali*

I decreti ministeriali hanno posto all'attenzione della dottrina una serie di violazioni procedurali rispetto al modello prescritto dalla relativa norma sulla produzione, contenuta nel più volte citato art. 17, l. n. 400/1988.

A questo proposito, ad esempio, è stato oggetto di critica il problematico rapporto instauratosi fra un intervenuto d.m. e la normativa preesistente; la questione che si è posta – di natura propriamente sistematica – ha interessato, nello specifico, l'impossibilità di ricorrere ad un unico criterio ordinatore delle fonti al fine di risolvere le antinomie. Così, per esempio, è stato rilevato come ai fini classificatori il d.P.R. 24 ottobre 1989, n. 369, in tema di previdenza sociale, appaia al contempo:

- strumento di delegificazione, in quanto provvede a rivalutare alcune pensioni modificando disposizioni contenute nella l. n. 543/1988 (che, peraltro, contiene anche la norma di autorizzazione del citato decreto);
- fonte di attuazione delle previsioni legislative (per la parte in cui l'attività del regolamento ministeriale è inquadrata dalla legge nel contesto dei criteri previsti in materia dalle specifiche leggi di settore);
- fonte di integrazione delle previsioni di legge, in quanto le norme contenute nel decreto risultano essenziali al fine di rendere pienamente efficace la disciplina introdotta dalla legge (per esempio in quanto soltanto attraverso il decreto

nere (analogo del resto a quelle vigenti per gli apparati amministrativi al servizio degli altri organi costituzionali dello Stato) potrebbe legittimamente configurarsi nel rispetto della riserva di legge e qualora quest'ultima esplicitamente vi provvedesse ovvero, altrettanto esplicitamente, vi delegasse il Governo a provvedere.

è possibile attribuire una definizione completa agli istituti previsti dalla legge, secondo il modello denominato «legislazione integrata»).

3. *Le ordinanze in materia di protezione civile e le circolari ministeriali*

Gravi problemi hanno sollevato le ordinanze in materia di protezione civile.

Le ordinanze (in generale) sono provvedimenti adottati in deroga al diritto vigente (e quindi anche alla suddivisione delle competenze stabilita dalla legge), dal contenuto non predeterminato dalla legge proprio in ragione del fatto che la situazione di emergenza che ne giustifica l'adozione richiede di provvedere con estrema rapidità per fronteggiare una situazione eccezionale, ossia un fenomeno non previsto e quindi non regolato e non regolabile, nei suoi caratteri concreti, dal legislatore.

Secondo alcune pronunce della Corte costituzionale, in realtà, le ordinanze (in generale) nemmeno sarebbero da considerare fonti dell'ordinamento, in quanto «*provvedimenti amministrativi soggetti, come ogni altro, ai controlli giurisdizionali esperibili nei confronti di tutti gli atti amministrativi*» (Corte cost., sent. n. 4/1977).

Secondo una antica tradizione il nostro ordinamento riconosce le ordinanze del Sindaco come ufficiale del Governo, il quale (ai sensi dell'art. 54 del d.lgs. n. 267/2000, Testo Unico degli Enti Locali) «adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, provvedimenti contingibili e urgenti al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana». Come risulta chiaro, il vincolo non sta nel rispetto delle leggi, ma dei soli «principi generali dell'ordinamento».

L'esercizio di tali poteri (soprattutto in materia di «contrasto» dell'immigrazione o di tutela del «decoro urbano») ha sollevato numerosi problemi che in questa sede non possono essere affrontati, se non ribadendo la soggezione di tali atti ai controlli giurisdizionali, che devono far valere il rispetto di tutti i principi dell'ordinamento, *in primis* di quelli costituzionali.

I problemi più gravi concernenti le ordinanze si sono posti a livello governativo, in riferimento ai poteri del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di protezione civile.

In questo settore, infatti, si è verificata – tramite leggi² – una smisurata dila-

² V. l. n. 225/1992, *Istituzione del servizio nazionale della protezione civile*; l. n. 401/2001, *Disposizioni urgenti per il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile*; l. n. 152/2005, *Disposizioni urgenti in materia di Protezione Civile*; d.P.C.M. 21 novembre 2006, *Costituzione e modalità di funzionamento del Comitato operativo della Protezione Civile*; d.P.C.M. 2 luglio 2010, *Proroga della costituzione e delle modalità di funzionamento del Comitato operativo della Protezione Civile*; d.P.C.M. 3 aprile 2006, *Composizione e*

tazione dei presupposti in presenza dei quali è divenuta possibile la loro emanazione. Con il che si è trasformato uno strumento che era nato nel passato come eccezionale, in quanto destinato ad affrontare situazioni di emergenza (la cui compatibilità con l'ordinamento repubblicano era fortemente dubbia), in un "genere normativo" utilizzato regolarmente per disciplinare, in deroga alla legge, anche fenomeni non considerabili come emergenze (sebbene talora rilevanti sotto il profilo istituzionale o sociale).

Il risultato è stato la proliferazione di un numero elevatissimo di atti (formalmente provvedimentali, ma spesso sostanzialmente a contenuto normativo, ossia destinati a incidere sulle situazioni giuridiche di una generalità di soggetti) adottati in deroga alla legge, fondati su una pluralità eterogenea di dichiarazioni di emergenza riguardanti fatti, fenomeni ed eventi non solo molto diversi fra loro, ma che spesso è dubitabile possano davvero considerarsi "situazioni di emergenza" (dissesti idrogeologici, eventi meteorologici e alluvioni, eventi sismici, vulnerabilità sismica, emergenza ambientale, emergenza trasporti, rischio vulcanico, affollamento delle carceri, immigrazione clandestina, grandi eventi, e così via)³.

Questo fenomeno ha condotto a un paradosso teorico: la configurazione di una legge (la già ricordata l. n. 225/1992) come atto normativo di carattere fondamentale e generale che pretende di legittimare atti (le ordinanze) *contra legem*, sulla base delle emergenze specifiche poste da una emergenza "concreta" e quindi sulla base del contenuto degli atti medesimi in quanto indispensabili ad affrontare la situazione eccezionale. Ma come può la legge disciplinare in qualche modo questo nesso materiale, tra emergenze future e qualità delle misure necessarie per fronteggiarle? Nesso materiale, concreto, funzionale che solo, in virtù della assoluta "necessità" che lo ispira, potrebbe legittimare la deroga alle leggi vigenti? Evidentemente non può: sono entrambe (emergenza e misure)

modalità di funzionamento della Commissione nazionale per la previsione e la prevenzione dei grandi rischi.

³ V., per esempio, i "grandi eventi", ai sensi dell'art. 5-bis, c. 5, del d.l. n. 323/2001, convertito in l. n. 401/2001, e gli interventi all'estero derivanti da calamità o eventi eccezionali, ai sensi dell'art. 4, c. 2, del d.l. n. 90/2005, convertito in l. n. 152/2005. Agli «altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari», il Governo ha poi ricondotto anche il fenomeno migratorio. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 20 marzo 2002 è stato dichiarato lo stato di emergenza per fronteggiare «l'eccezionale afflusso di extracomunitari sul territorio italiano», prorogato di anno in anno fino ad arrivare al d.P.C.M. 17 dicembre 2010, con il quale lo stato di emergenza è stato prorogato fino al 31 dicembre 2011, «per proseguire le attività di contrasto e di gestione dell'afflusso di extracomunitari». In tale catena di decreti si è innestata anche l'emergenza conseguente all'afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa, dichiarata con decreto del 12 febbraio 2011. Ad aprile 2011 è stato inoltre dichiarato lo stato di emergenza umanitaria nel territorio del Nord Africa, esteso poi genericamente «anche ad altri Paesi del Continente africano» (cfr. d.P.C.M. del 7 aprile 2011 e d.P.C.M. del 3 agosto 2011).

sconosciute. Ecco che il fondamento legislativo “specifico” delle singole ordinanze si dimostra impossibile: quel che resta è una autorizzazione legislativa⁴ a derogare «ad ogni disposizione vigente».

Questo paradosso (da alcuni ritenuto un ossimoro: “l'emergenza stabilizzata”) non è ovviamente servito a evitare che le ordinanze della protezione civile si configurassero come atti *extra legem* chiamati a regolare un numero sempre maggiore di situazioni, perché la legge – ovviamente, come si è detto – non poteva predeterminare il contenuto delle ordinanze (rendendole semplici provvedimenti attuativi della legge, ma privandole della capacità di disciplinare eventi eccezionali e imprevisi dal legislatore). La copertura legislativa è stata così utilizzata come una parvenza di rispetto del principio di legalità, come se stabilire con legge la possibilità indiscriminata di derogare alla legge stessa possa rappresentare una garanzia di quel principio.

Il fenomeno è divenuto ulteriormente problematico quando (a partire dalla emergenza umanitaria nel territorio del Nord-Africa) varie ordinanze adottate in deroga alla legge hanno a loro volta dato origine a una serie di ordinanze figlie, secondo un modello in cui è individuabile una “ordinanza-madre” mediante la quale il Presidente del Consiglio delega uno o più Commissari straordinari all'adozione a “cascata” di una catena, non predefinita né astrattamente predefinitibile, di “ordinanze-figlie”, alle quali è da ascrivere la deroga in concreto di ogni norma di legge.

Il risultato è stato l'adozione di oltre quaranta provvedimenti riconducibili alla c.d. “emergenza Nord-Africa”, comprensivi di decreti, ordinanze, note contenenti procedure operative, ordinanze di nomina di commissari delegati e decreti di commissari delegati che, a loro volta, nominano soggetti attuatori per settori specifici o per ambiti territoriali, il tutto relativamente a un fenomeno che (se di certo si può configurare in termini drammaticamente rilevanti) impegna da almeno un decennio i Paesi e le istituzioni e ben avrebbe potuto, quindi,

⁴ Art. 5, l. n. 225/1992: «2. Per l'attuazione degli interventi di emergenza ... si provvede ... anche a mezzo di ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico.

3. Il Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, per sua delega ai sensi dell'articolo 1, comma 2, il Ministro per il coordinamento della protezione civile, può emanare altresì ordinanze finalizzate ad evitare situazioni di pericolo o maggiori danni a persone o a cose. Le predette ordinanze sono comunicate al Presidente del Consiglio dei ministri, qualora non siano di diretta sua emanazione.

4. Il Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero, per sua delega ai sensi dell'articolo 1, comma 2, il Ministro per il coordinamento della protezione civile, per l'attuazione degli interventi di cui ai commi 2 e 3 del presente articolo, può avvalersi di commissari delegati. Il relativo provvedimento di delega deve indicare il contenuto della delega dell'incarico, i tempi e le modalità del suo esercizio.

5. Le ordinanze emanate in deroga alle leggi vigenti devono contenere l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare e devono essere motivate».

ricevere una disciplina legislativa organica anziché venire rimesso a una sequenza destrutturata di atti in deroga alle leggi.

Con la sent. n. 115/2011 la Corte costituzionale ha cercato di ribadire il necessario fondamento legislativo del potere di ordinanza, chiarendo l'insufficienza di una cornice quale quella che ha dato vita all'ossimoro della "emergenza stabilizzata": ha sancito infatti la Corte che «non è sufficiente che il potere sia finalizzato dalla legge alla tutela di un bene o di un valore, ma è indispensabile che il suo esercizio sia determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa».

Il che significa che le disposizioni in materia di ordinanza non sufficientemente determinate, da problemi del sistema delle fonti, si trasformano in vizi di illegittimità costituzionale.

Con riguardo alle circolari ministeriali, si è criticata la diffusione di testi che, esorbitando da una funzione meramente integrativa o interpretativa delle previsioni di legge, dettano disposizioni riservate in via generale alla legge. Sarebbe un'ipotesi di questo genere, è stato ad esempio notato, quella delle «circolari interessanti la generalità dei cittadini», che potrebbero configurare, in tal modo, una ulteriore categoria di atti normativi *praeter legem* (e, quindi, elusivi delle corrispondenti regole sulla produzione normativa).

Nota bibliografica

Sulle problematiche generali dell'attività normativa del Governo:

DI COSIMO G., *I regolamenti nel sistema delle fonti. Vecchi nodi teorici e nuovo assetto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2005.

RUGGERI A., *I paradossi delle esperienze di normazione, attraverso i rapporti tra Parlamento e Governo sul piano delle fonti (e dal punto di vista della forma di Stato e della teoria della Costituzione)*, in *Riv. dir. cost.*, 2000, p. 109 ss.

TARLI BARBIERI G., *Il potere regolamentare del Governo (1996-2006)*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 183 ss.

Sui regolamenti di organizzazione e la possibile elusione della riserva di legge:

CARLASSARE L., *Il ruolo del Parlamento e la nuova disciplina del potere regolamentare*, in *Quaderni cost.*, 1990, p. 38.

Sui decreti a contenuto regolamentare:

GRISOLIA M.C., *Osservazioni in tema di decreti del Presidente del Consiglio a contenuto regolamentare*, in U. DE SIERVO, *Il potere regolamentare nell'amministrazione centrale*, Il Mulino, Bologna, 1992.

TARLI BARBIERI G., *Il potere regolamentare del Governo (1996-1997): quadro generale*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1997*, Giappichelli, Torino, 1998.

Sui regolamenti ministeriali:

BALDASSARRI M., SARTI E., *I regolamenti del Consiglio dei Ministri e dei Ministri dopo la legge n. 400 del 1988*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Il potere regolamentare*, cit., p. 253 ss.

Sugli atti normativi del Governo dopo la riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri:

GENINATTI SATÈ L., *Il controllo sugli atti della Presidenza del Consiglio e la nozione di organo costituzionale*, in *Giur. it.*, 2003, p. 8 ss.

GRISOLIA M.C., *La riforma della Presidenza del Consiglio. Alcune osservazioni sul potere di organizzazione interna*, *ivi*, p. 113 ss.

Sul d.m. del Ministero delle finanze n. 301/2000, che contiene un regolamento recante norme per il riordino della Scuola centrale tributaria:

GENINATTI SATÈ L., *I fatti critici del sistema delle fonti e la crisi del principio di legalità*, in *Dir. pubbl.*, 2005, p. 939 ss.

ROSELLI O., *La riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri: problematiche inerenti alle fonti del diritto*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 54 ss.

ROSELLI O., *I principali atti normativi conseguenti la riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2000*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 137 ss.

Sulle ordinanze a contenuto regolamentare:

GIMIGNANI L., *Le ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Norme secondarie e direzione dell'amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 1992, p. 460 ss.

Sulle ordinanze della protezione civile:

AGOSTA S., *Ruolo del Presidente della Repubblica e ordinanze contingibili e urgenti del governo*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 373 ss.

BIONDI DAL MONTE F., *La politica della perenne emergenza e i poteri extra ordinem del Governo*, in Convegno annuale del Gruppo di Pisa, *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Università Bicocca, Milano, 10-11 giugno 2011.

CARDONE A., *La "normalizzazione" dell'emergenza*, Giappichelli, Torino, 2011.

STAIANO S., *Brevi note su un ossimoro: l'emergenza stabilizzata*, in ID. (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 659.

Sulle circolari a contenuto regolamentare:

ROMANO TASSONE A., *La normazione secondaria*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Vol. I, Monduzzi, Bologna, 1998.