

Ruolo del Presidente della Repubblica e ordinanze contingibili ed urgenti del Governo

di Stefano Agosta
(8 febbraio 2011)

SOMMARIO: 1. Premessa: le ordinanze contingibili ed urgenti in chiaroscuro. – 2. Potere governativo d'ordinanza e «rottura» della Costituzione. – 3. Ordinanze e controllo presidenziale. – 4. Nodi ancora sul tappeto.

1. Premessa: le ordinanze contingibili ed urgenti in chiaroscuro

Che il potere di emanazione di ordinanze contingibili ed urgenti da parte del Governo – di quegli atti straordinari, cioè, che l'esecutivo (e, più in generale, l'autorità amministrativa complessivamente considerata) adotta, *in deroga al diritto vigente*, per fronteggiare un fatto emergenziale¹ – abbia da sempre rappresentato una questione di scottante attualità per la scienza costituzionalistica non è certo una scoperta dei tempi più recenti²: né il trascorrere degli anni ha più di tanto smorzato l'iniziale, vistoso, potenziale critico di siffatta esperienza la quale, casomai, ha visto via via arricchirsi, e progressivamente complicarsi, la propria, originaria, problematicità proprio con l'approvazione, non più di un ventennio addietro, della l. n. 225 sull'istituzione della c.d. Protezione civile³.

· Testo rielaborato di una comunicazione all'incontro di studio su *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, tenutosi a Messina e Siracusa il 19 e 20 novembre 2010.

¹ Così, ad esempio, G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale*, Milano 2003, 423.

² Diversamente, del resto, non si spiegherebbero i numerosi contributi che la dottrina ha, da tempo, dedicato al tema in parola, mostrando con interesse di seguirlo – in tutte le sue camaleontiche forme espressive – sin dal suo primo, malfermo, ingresso nel nostro ordinamento: così, ad esempio, M.S. GIANNINI, *Potere di ordinanza e atti necessitati*, in *Giur. Compl. Cass. Civ.*, 1948, 391 ss.; L. GALATERIA, *I provvedimenti amministrativi d'urgenza. Le ordinanze*, Milano 1953; G.U. RESCIGNO, *Ordinanza e provvedimenti di necessità e di urgenza*, in *Nov.mo Dig. it.*, XII (1965), 89 ss.; F. MERUSI, *Le catastrofi «ripartite»*, in *Giur. cost.*, 1971, 2319 ss.; F. BARTOLOMEI, *Potere di ordinanza e ordinanze di necessità*, Milano 1979; Id., *Ordinanza (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, XXX (1980), 970 ss.; A. PACE, *Ragionevolezza abnorme o stato di emergenza?*, in *Giur. cost.*, 1982, 108 ss.; P. PINNA, *L'emergenza davanti alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1983, 592 ss.; V. ANGIOLINI, *Urgente necessità ed emergenza: la Corte costituzionale ci ripensa?*, in *Le Regioni*, 1987, 1572 ss.; R. CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità*, Milano 1990; F. MIGLIARESE, *Ordinanze di necessità*, in *Enc. giur.*, XXII (1990), 1 ss.; F. BILANCIA, *Ordinanze di necessità e potere di deroga al diritto oggettivo*, in *Giur. cost.*, 1992, 3609 ss.; G. MARAZZITA, *Lo stato d'emergenza diretto a fronteggiare l'esodo dall'Albania*, in *Giur. cost.*, 1997, 2099 ss.; C. MARZUOLI, *Il diritto amministrativo dell'emergenza: fonti e poteri*, in *Annuario dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo 2005*, Milano 2006, 5 ss.; S. STAIANO, *Brevi note su un ossimoro: l'emergenza stabilizzata*, in *AA.VV.*, *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, a cura dello stesso S. Staiano, Torino 2006, 649 ss.; A. CARDONE, *Le ordinanze di necessità e urgenza del Governo*, in *Osservatorio sulle fonti 2006*, a cura di P. Carretti, Torino 2007, 236 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, in *Dir. pubbl.*, 2007, 377 ss.; G. RAZZANO, *Le ordinanze di necessità e urgenza nell'attuale ordinamento costituzionale*, in *Scritti in onore di M. Scudiero*, IV, Napoli 2008, 1966 ss.; Id., *L'amministrazione dell'emergenza. Profili costituzionali*, Bari 2010; C. PINELLI, *Un sistema parallelo. Decreti-legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

³ Su cui, *ex plurimis*, v. almeno L. GIAMPAOLINO, *Il servizio nazionale di protezione civile. Commento alla Legge n. 225 del 24 febbraio 1992*, Milano 1993; G. MARAZZITA, *Le ordinanze di necessità dopo la L. n. 225 del 1992 (Riflessioni a margine di Corte cost. n. 127 del 1995)*, in *Giur. cost.*, 1996, 505 ss.; G.U. RESCIGNO, *Sviluppi e problemi nuovi in materia di ordinanze di necessità e urgenza e altre questioni in materia di protezione civile alla luce della sentenza n. 127 del 1995 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1996, 239 ss.; F.S. SEVERI, *Le ordinanze della legge n. 225/92 sulla protezione civile*, in *Quad. LUISS*, 2, 1996, 18 ss.; F. GANDINI-A. MONTAGNI, *La protezione civile*, Milano 2007; F. PEDRINI, *Le ordinanze contingibili e urgenti in materia di protezione civile*, in *AA.VV.*, *La prassi degli organi costituzionali*, a cura di A. Barbera-T.F. Giupponi, Bologna 2008, 183 ss.; E. ALBANESI-E. ZACCARIA, *Le ordinanze di protezione civile «per l'attuazione» dei decre-*

Fondata, e successivamente edificata, sull'innovativa intuizione di non accentrare la materia della protezione civile a livello statale ma di distribuirla orizzontalmente fra tutte «le amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche, delle regioni, delle province, dei comuni, degli enti pubblici nazionali e territoriali e di ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale» (art. 1, l. n. 225/1992)⁴ la suddetta disciplina grossomodo si struttura su due distinte – eppure reciprocamente interferenti ed integrate – forme d'intervento: *ex ante*, la prima, mirante a prevedere, e prevenire, il fatto calamitoso; *ex post*, la seconda, tendente invece a predisporre tutte le misure idonee a fronteggiare e, nel più breve tempo possibile, superare lo stato d'emergenza. Sul primo tipo nondimeno – principalmente incentrato sull'obbligo delle amministrazioni di predisporre programmi di previsione/prevenzione ad ogni livello territoriale (nazionale, regionale e provinciale) – non è, in questa sede, più di tanto opportuno soffermarsi, degno di ben altro interesse essendo, piuttosto, il secondo dei programmi d'azione enumerati: quello prendente le mosse, cioè, da una peculiare forma di «stato d'eccezione» dichiarata, come tale, da una decisione collegiale del Governo.

Su stimolo del Presidente del Consiglio (o del Ministro delegato al coordinamento della protezione civile) difatti, il Consiglio dei Ministri delibera appunto lo «stato di emergenza» col precipuo obbligo di definire, altresì, durata ed estensione territoriale dell'emergenza in stretto riferimento alla qualità ed alla natura degli eventi (art. 5, comma 1, l. cit.): consacrata, da ultimo, nella forma del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri essa trova ingresso, infine, nell'ordinamento, autorizzando l'esercizio del suddetto potere necessitato d'ordinanza⁵. Inutile dire che la peculiarissima conformazione oro- ed idro-grafica della penisola ha presto – e spesso, purtroppo, drammaticamente – dimostrato l'impagabile utilità dello strumento d'intervento così legislativamente predisposto: la cronaca italiana, com'è noto, è sfortunatamente tappezzata dei più disparati, e catastrofici, disastri ambientali spazianti dai terremoti (si pensi a quello dell'Umbria e delle Marche del 1997 o a quello de L'Aquila del 2009) e gli smottamenti (per tutti, quello che ha tragicamente colpito proprio la provincia messinese, a Giampilieri, mietendo molte vittime) alle eruzioni (così, ancora in Sicilia, quella dello Stromboli del 2007) e le epidemie (la S.A.R.S., nel 2003, e l'H1N1, nel 2009, solo per citare i casi che hanno destato la maggiore attenzione mediatica degli ultimi tempi).

Quasi altrettanto scontato soggiungere però come, all'ombra di eventi autenticamente emergenziali e calamitosi come quelli appena descritti, siano spuntate come funghi imprecisate catene di interventi che, a ben guardare, *poco* – o, diciamo, *nulla* – hanno a che spartire con la tradizionale urgenza del provvedere (come i suddetti funghi, anzi, traendo alimento e vigore dalla pianta che si è trovata, suo malgrado, ad ospitarli). Emblematica, per tutte, la previsione dei cc.dd. grandi eventi della quale spesso il Governo s'è disinvoltamente approfittato per emanare una serie di ordinanze in deroga al diritto vigente: la quale inopinata estensione, peraltro, essendo stata propiziata dall'estrema laconicità, per non dire ambiguità, dell'art. 2, l. cit., che, nel fissare i presupposti del ricorso al c.d. «diritto dell'eccezione», si riferisce alle «calamità naturali, catastrofi o *altri eventi* che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari» (corsivi non testuali).

ti-legge (ed altri scostamenti dalla L. n. 225 del 1992), in *Giur. cost.*, 2009, 2231 ss.

⁴ ... dando, in tal modo, la possibilità ad un apposito Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri «di guidare una complessa rete multilivello che, in un'ottica di sussidiarietà verticale ma anche orizzontale, coinvolge ogni livello di governo, le forze armate, i corpi armati dello stato, gli enti pubblici e privati, le associazioni di volontariato, le strutture tecniche e scientifiche» e di attivare sul piano organizzativo «l'intero sistema della protezione civile sulla base di piani e protocolli preordinati ma semplici e flessibili, offrendo una risposta apprezzabile in termini di efficacia ed efficienza»: così, G. MARAZZITA, *Il conflitto tra autorità e regole: il caso del potere di ordinanza*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

⁵ Sulla possibile – se non, persino, opportunamente consigliabile – emanazione con decreto presidenziale in luogo di quello del Presidente del Consiglio dei Ministri, ad ogni modo, si dirà meglio qualcosa, *infra*, par. 2.

Come sempre più di frequente accade, in altri termini, l'esperienza (e, in particolare, quella governativa) preme, fino a debordare, proprio laddove più esili si dimostrano i già fragili argini testuali originariamente eretti dalla volontà del Parlamento, essendosi dovuto casomai interpretare la clausola residuale dei «grandi eventi» nel senso di accadimenti «naturali» non già, maliziosamente, eventi *tout court* considerati (di episodi, cioè, diversi dalle catastrofi e dalle calamità ma pur sempre rientranti nella categoria dei fenomeni naturali ovvero originati dall'interazione uomo-natura)⁶. Minuziosamente regimentata dalla l. n. 401/2001, invece, la gestione dei cc.dd. grandi eventi – non solo non ha trovata sbarrata la strada a qualsivoglia diritto eccezionale ma, persino – pare essere diventata una sorta di fiore all'occhiello del Dipartimento della Protezione civile al quale ormai spetta, come ad esempio avvenuto per il G8 del 2009 a L'Aquila, di pianificare, gestire e coordinare le azioni necessarie a realizzare i suddetti grandi eventi, intesi quali accadimenti «che richiedono interventi urgenti, un coordinamento complesso, una rapida esecuzione e misure straordinarie per prevenire possibili rischi e per assicurare la tutela della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente»⁷: che poi, scorrendo l'elenco dei grandi eventi più recentemente gestiti, si scopra che ben poco abbiano a che fare con tali, magniloquenti, dichiarazioni di principio pare evidentemente essere tutt'un altro paio di maniche⁸.

Se tutto questo non dovesse ancora bastare, sempre scorrendo il sito ufficiale della protezione civile italiana, si scopre – non senza un certo grado di disorientamento, per la verità – che le, invero già folte, fila delle ordinanze governative contingibili ed urgenti si sono, frattanto, arricchite di un ulteriore, spiazzante, esemplare: tra quelle espressamente dedicate a *Terremoti, Strutture e infrastrutture, Ambiente e patrimonio storico-artistico* e, appunto, *Grandi eventi*, difatti, fanno pure capolino le ordinanze cc.dd. *omnibus* le quali –

⁶ In tal senso, ancora, G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale*, cit., 407.

⁷ In tal senso, istruttivamente, il sito ufficiale della protezione civile italiana all'indirizzo, appunto, www.protezionecivile.it.

⁸ Così, nel solo decennio 2001-2010, all'ambita qualifica di «grandi eventi» hanno legittimamente aspirato la *Louis Vuitton Trophy*, presso La Maddalena, dal 22 maggio al 6 giugno 2010 (€ 3.750.000 di spese), XVI Giochi del Mediterraneo, in Abruzzo, nel 2009 (€ 52.052.458,91), Mondiali di nuoto *Roma 2009*, nella capitale nel 2009 (€ 38.031.627,32), Presidenza Italiana del G8, serie di opere realizzate sempre presso La Maddalena nel 2009 (€ 327.500.000,00), Campionati del Mondo di ciclismo su strada 2008, a Varese nel settembre 2008 (€ 23.106.138,55), Vertice Intergovernativo Italo-Russo, a Bari il 14 marzo 2007 (€ 200.000,00), la ricorrenza del 50° anniversario della firma dei trattati di Roma, *Europa 2007* (€ 691.504,27), le XX Olimpiadi invernali *Torino 2006*, nel capoluogo piemontese dall'11 febbraio al 30 marzo 2006, la Pre-regata della XXXII Coppa America (*Louis Vuitton Cup*) a Trapani nel settembre 2005 (€ 67.781.935,97), la XX Giornata Mondiale della Gioventù, a Colonia (Germania) nell'agosto 2005 (€ 16.800,00), nel semestre di presidenza italiana dell'Unione Europea (€ 4.225.506,28) la Conferenza Intergovernativa (€ 19.139.562,72) e la Firma della Costituzione Europea (€ 11.025.921,78), l'incontro internazionale per la pace, a Palermo, 1, 2 e 3 settembre 2002 (€ 50.000,00) nonché, infine, i vertici, rispettivamente, della F.A.O. (*vertice Mondiale dell'alimentazione: 5 anni dopo*) (€ 398.684,97), della N.A.T.O. con la Federazione russa, a Pratica di Mare nel maggio 2002 (€ 36.836.247,01) e della In.C.E. a Trieste nel novembre 2001 (€ 1.549.370,70). Storia a sé fanno, invece, gli eventi di natura religiosa: dalle visite pastorali di Papa Benedetto XVI (a Cagliari il 7 settembre 2008, € 100.000,00; a Brindisi e S.M. di Leuca dal 11 al 15 giugno 2008, € 250.000,00; a Genova e a Savona il 17-18 maggio 2008, € 250.000,00, ad Assisi il 17 giugno 2007, € 50.000,00, a Roma il 3 giugno 2006, € 500.000,00) all'Anno Giubilare Paolino (a Roma, nel 2008), dall'esposizione di San Pio da Pietrelcina (a San Giovanni Rotondo, a partire dal 2008) all'incontro internazionale per la pace dal titolo *Religioni e culture. Dialogo per un mondo senza violenza* (a Napoli, dal 21 al 23 ottobre 2007), dall'Agorà dei giovani italiani (a Loreto, 1-2 settembre 2007, € 2.460.344,55) al XXIV Congresso Eucaristico Nazionale (a Bari, dal 21 al 29 maggio 2005, € 3.651.315,21), dalle esequie di Papa Giovanni Paolo II ed intronizzazione di Benedetto XVI (a Roma, nell'aprile 2005, € 22.369.219,06), dall'incontro nazionale Azione Cattolica Italiana (a Loreto, dall'1 al 5 settembre 2004, € 3.257.574,16) alla celebrazione del IV centenario della nascita di San Giuseppe da Copertino (a Copertino, in provincia di Lecce, dall'8 maggio al 17 giugno 2004), dalla cerimonia di Beatificazione di Madre Teresa di Calcutta (a Roma, il 19 ottobre 2003, € 500.184,92) alla cerimonia di canonizzazione dei Beati Josemaria Escrivà (sempre a Roma, il 6 ottobre 2002, € 962.800,88) e Padre Pio da Pietrelcina (nella capitale, il 16 giugno 2002, € 3.231.544,06). Beffarda, per chiudere, addirittura la previsione di «eventi» – in tesi, imprevisi ed imprevedibili – per il quinquennio 2010-2015 come, ad esempio, la celebrazione 150° anniversario dell'unità d'Italia, il Congresso Eucaristico Nazionale 2011 (Ancona-Osimo) e l'Expo universale 2015 di Milano.

fedelmente ossequiose alla propria autoqualificazione – costituirebbero l'ultimo, e più inquietante, fronte di sviluppo dell'originario *genus*, rappresentando una sorta di "carrozzone normativo" su cui trova inopinatamente spazio un po' di *tutto* e del suo *contrario*⁹.

Quest'ipertrofica crescita del potere governativo d'ordinanza cui nel breve volgere di una manciata di anni s'è assistito – con l'automatica conversione della mera *opportunità* del provvedere in *legittimità* del provvedere che essa reca inequivocabilmente con sé – non poteva ovviamente restare indifferente per il modello costituzionale per come tradizionalmente inteso, provocando piuttosto sulla quieta superficie di esso almeno cinque, profonde, "increspature" (o, come sogliono comunemente dire gli studiosi delle scienze costituzionalistiche, "rotture")¹⁰: nell'ordine delle fonti, nella forma di Stato ed in quella di governo, nel sistema delle autonomie territoriali e, per ciò che più da vicino riguarda l'ambito del presente contributo, soprattutto nel complesso delle garanzie costituzionali, ciascuna delle quali rotture ovviamente convertendosi, per ciò solo, in uno *stress* proprio al più alto grado ordinamentale¹¹.

2. Potere governativo d'ordinanza e «rotture» della Costituzione

⁹ Così, per restare al solo 2010, ad esempio le ordd. nn. 3904 del 10 novembre (*Disposizioni urgenti in materia di protezione civile*), 3899 del 24 settembre (ricomprensivo non solo il ripristino e recupero del teatro Vaccaj a Tolentino ma pure una serie di eterogenee disposizioni interessanti, rispettivamente, gli eventi atmosferici che hanno colpito il Veneto nel 2008, i dissesti idrogeologici che hanno attinto la provincia di Messina nel 2009 nonché gli interventi del Dipartimento della Protezione Civile nella Galleria del Gran Sasso per garantire il servizio di telefonia mobile G.S.M. e comunicazione radio), 3891 del 4 agosto 2010 (rispettivamente, con lo stanziamento di 3,6 milioni di euro per gli interventi sul fiume Magra in Liguria, il completamento delle opere di bonifica nell'area dell'ex Arsenale della Maddalena, ed i contributi alle attività produttive e agricole che hanno subito danni economici in seguito alla riattivazione della frana di Montaguto), 3886 del 9 luglio 2010 (recante gli stanziamenti per il dissesto idrogeologico a Messina ed una serie di disposizioni relative all'emergenza rifiuti in Campania e Calabria, all'alluvione a Vibo Valentia, al 150° anniversario dell'Unità d'Italia e ad altre emergenze), [3882 del 18 giugno 2010](#) (disponente i rimborsi per le Regioni coinvolte nell'emergenza ambientale che, nel febbraio 2010, ha interessato il Delta del Po con uno sversamento di materiale inquinante della raffineria Lombardi Petroli di Villasanta nei fiumi Lambro e Po, nonché ulteriori fondi per la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, per la Regione Lazio e per il Comune di Deruta, in provincia di Perugia), [3880 del 3 giugno 2010](#) (contenente indicazioni sugli interventi in corso a Montaguto coordinati da Guido Bertolaso in qualità di Commissario delegato, misure relative agli interventi riguardanti dissesti idrogeologici in Sardegna, in Calabria e in Liguria, nonché indicazioni per interventi di bonifica ambientale in Sicilia), [3863 del 31 marzo 2010](#) (contenente numerosi provvedimenti relativi al superamento dell'emergenza nella Provincia di Piacenza e nella regione Molise, alla chiusura delle attività di ricostruzione della Cattedrale di Noto, alle donazioni per l'Emergenza terremoto ad Haiti, nonché al ripristino della viabilità a seguito della Frana di Montaguto), [3849 del 19 febbraio 2010](#) (recante provvedimenti riguardanti l'emergenza terremoto Haiti, l'emergenza traffico e mobilità a Napoli nel 2007, gli eventi in provincia di Pavia del 30 e 31 agosto 2007, nonché, rispettivamente, Ischia, Montaguto, Nocera Inferiore, Casamicciola Terme, San Giuliano di Puglia in Molise, il bacino idrografico del fiume Sarno, l'incidente ferroviario di Viareggio e l'emergenza socio economica ambientale nella laguna di Venezia), [n. 3841 del 19 gennaio 2010 \(riguardante](#) il rischio sanitario in Provincia di Caserta, l'adeguamento della viabilità ed infrastrutture per la Strada statale Sassari-Olbia, la gestione dei rifiuti in Campania, gli eventi alluvionali e la gestione dei rifiuti in Puglia, il risanamento della laguna di Orbetello, gli eventi alluvionali in Provincia di Napoli, nonché il bacino idrografico del fiume Sarno, la situazione internazionale ed i trasferimenti al Fondo per la protezione civile).

¹⁰ Non solo quindi possibili "rotture" della legge (*Gesetzesdurchbrechung*) ma pure della Carta fondamentale (*Verfassungsdurchbrechung*): cfr. P. BARILE, *Atto di governo*, in *Enc. dir.*, IV (1959), 229 s.

¹¹ Si tratta, insomma, di quell'incessante, e travagliata, contesa tra *regole* della Costituzione e *regolarità* della politica della quale ha frequentemente discusso, da plurimi punti di vista, A. RUGGERI [di cui, da ultimo, v. a tal proposito, almeno, *La Corte costituzionale davanti alla politica (nota minima su una questione controversa, rivista attraverso taluni frammenti della giurisprudenza in tema di fonti)*, in *Percorsi costituzionali*, 2010, 37 ss.; *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, e *Crisi di governo, scioglimento delle Camere e teoria della Costituzione*, entrambi in questo forum, nonché, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it].

Che a risentire di questa, tracimante, prassi sub-costituzionale sia, in primo luogo, la gerarchia delle fonti del diritto appare affermazione intuitiva – se non scontata – in presenza di atti formalmente amministrativi (non rientranti certo tra i cc.dd. atti con forza di legge conosciuti dalla Carta fondamentale) eppure dotati di una non comune, ed irriducibile, forza paralegislativa¹²: se poi possa discorrersi, nel rapporto con la legge ordinaria, di semplice *sospensione* temporanea della fonte legale – secondo i promotori di una ricostruzione *soft* della dinamica intercorrente tra le due fonti in parola – o non, piuttosto, di vera e propria *deroga* permanente di essa (a prestare ossequio, invece, alla tesi *hard*) è questione di non poco interesse e momento ma, nondimeno, esulante dal più circoscritto orizzonte del presente studio¹³.

Ciò non toglie che tanto l'uno che l'altro degli effetti ora citati potrebbero, ad ogni modo, variamente giustificarsi ricorrendo alla medesima ricostruzione teorica tradizionalmente invocata a sostegno dei regolamenti cc.dd. autorizzati, delegati dalla legge – mediante “norme generali” relative ad un dato campo¹⁴ – a ridisciplinare la materia stessa (anche in deroga a disposizioni legislative in vigore) e sempre che non si tratti di materie riservate in modo esclusivo alla legge¹⁵: che, cioè, l'effetto sospensivo ovvero derogatorio della legge dovrebbe, in tali casi, farsi pianamente risalire alla legge “autorizzante”, ancorché materialmente si produca solo con l'emanazione delle suddette ordinanze contingibili ed urgenti. La quale spiegazione, nondimeno, già dimostratasi artificiosa per i regolamenti di delegificazione (per i quali era stata originariamente confezionata) non va certo esente dai medesimi dubbi anche nel tema *de quo* giacché, per un verso, non terrebbe conto della verosimile disomogeneità di struttura nomologica tra le disposizioni della fonte autorizzante (in tesi, costituite da enunciati di principio) e le disposizioni delle fonti sospese/derogate (se, come di norma, di specie); e, per un altro, riportando in questo caso l'effetto sospensivo/derogatorio direttamente in capo alla legge n. 225/1992, l'ordinanza che ad essa farebbe seguito ne uscirebbe ineluttabilmente degradata da “atto” giuridico a mero “fatto”, giuridicamente sprovvisto di “forza”, al cui verificarsi si attiverebbe la condizione contemplata nella legge¹⁶.

¹² Così, già L. GALATERIA, *op. cit.*, 17; U. GARGIULO, *I provvedimenti d'urgenza nel diritto amministrativo*, Napoli 1954, 44.

¹³ La qual cosa, tuttavia, ci si ripromette di fare in altre, e più appropriate, sedi: qui basterà semplicemente rilevare come (pur astrattamente distinte sulla carta) sospensione e deroga si confondono nella prassi sino a rendersi, di fatto, indistinguibili, se sol si consideri che la disciplina (per definizione) transitoria dell'ordinanza contingibile ed urgente – oltre ad impedire che il contenuto imperativo della legge si rivolga ai suoi naturali destinatari, che venga applicato dagli operatori del diritto (pubblica amministrazione e giudici, su tutti) e che possa costituire oggetto di eccezione di legittimità costituzionale – produrrà, comunque, degli inevitabili effetti permanenti.

¹⁴ ... sebbene sia stato opportunamente segnalato come – almeno per tenere meglio ferma la distanza esistente tra la coppia, rispettivamente, *legge-delega/decreto delegato* e *legge-autorizzante/regolamento autorizzato* – nella suddetta delegificazione, la fonte autorizzante dovrebbe pur sempre spingersi ben oltre le mere norme di principio, per non lasciare al successivo regolamento un margine di manovra equivalente a quello che la Costituzione riserva invece, secondo modello, al decreto legislativo: così già A. RUGGERI, *Relazione di sintesi dei lavori dell'atelier sulla delegificazione*, in AA.VV., *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, a cura di V. Coccozza-S. Staiano, Torino 2001, 929 ss.

¹⁵ Su di essi, *ex plurimis*, v. almeno G. DEMURO, *Le delegificazioni: modelli e casi*, Torino 1995; G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995). La difficile attuazione dell'art. 17, secondo comma, della legge 23 agosto 1988, n. 400*, Torino 1996; Id., *Il potere regolamentare del Governo (1996-1997): quadro generale*, in AA.VV., *Osservatorio sulle fonti 1997*, a cura di U. De Siervo, Torino 1998, 195 ss.; Id., *Atti regolamentari ed atti pararegolamentari nel più recente periodo*, in AA.VV., *Osservatorio sulle fonti 1998*, a cura di U. De Siervo, Torino 1999, 241 ss.; Id., *Fonti del diritto e riforma dei ministeri*, in AA.VV., *Osservatorio sulle fonti 1999*, a cura di U. De Siervo, Torino 2000, 69 ss.; M. CUNIBERTI, *La delegificazione*, in AA.VV., *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto*, cit., 103 ss.; S. NICCOLAI, *Delegificazione e principio di competenza*, Padova 2001.

¹⁶ Sebbene tale, ultima, notazione critica potrebbe comunque aggirarsi ritenendo – come s'è fatto, appunto, per i suddetti regolamenti – “distribuito” il possibile effetto sulle circostanti fonti legali tra la legge autorizzatrice e l'ordinanza di necessità ed urgenza autorizzata: la prima avviando l'opera ricostruttiva del siste-

Non meno ingarbugliate e difficili da districare di quelle con la legge del Parlamento sarebbero, poi, le dinamiche ormai intercorrenti tra le suddette ordinanze e la decretazione d'urgenza, trovandosi sempre più spesso le prime inscindibilmente intrecciate con la seconda o, persino, chiamate ad integralmente sostituirla¹⁷, a dimostrazione della «innaturale preferenza dell'esecutivo per il potere di ordinanza in luogo del decreto-legge (che nel diritto vivente oramai è divenuta una forma rafforzata di iniziativa legislativa)» e ad ulteriore riprova che «il potere di ordinanza ha preso il posto degli 'atti provvisori con forza di legge' nel tipico compito di fronteggiare i 'casi straordinari'»¹⁸: così sarebbe, per esempio, accaduto proprio all'indomani dell'approvazione della legge sulla protezione civile quando, dopo una prima fase di completo rimpiazzo dello strumento del decreto-legge con quello dell'ordinanza per fronteggiare situazioni d'immediata urgenza, i due istituti si sono ritrovati confusamente intessuti gli uni agli altri, dandosi non raramente attuazione reciproca in un disordinato ed imprevedibile "gioco di rimbalzi"¹⁹ (emblematica, in tal senso, la recente vicenda del terremoto in Abruzzo, quando l'emanazione di decreti-legge all'interno di "anomale" procedure decisionali già ospitanti precedenti ordinanze contingibili e urgenti non ha fatto che aggiungere irregolarità ad una prassi già assai distorsiva nei suoi, ultimi, esiti)²⁰.

Se non meno insidiosi appaiono, poi, gli effetti di suddetta prassi, rispettivamente, sulle forme di Stato e di governo nonché sull'assetto medesimo dei rapporti centro-periferia – sui quali aspetti, ad ogni modo, non pare possibile, al momento, più di tanto intrattenersi – è ciononostante al piano delle garanzie costituzionali che lo spregiudicato uso governativo delle ordinanze di necessità ed urgenza rischia di avere le ricadute più serie e gravose per l'intero sistema, il classico principio della separazione dei poteri (e quello della tipicità degli atti da esso discendente) trovandosi inevitabilmente in *sofferenza* in presenza di atti del tutto esulanti dal tradizionale circuito potere-controllo-responsabilità. Se ne avrebbe, cioè, un'innaturale concentrazione di potere in capo alla persona del Presidente del Consiglio – in particolare, attraverso la c.d. "auto-attivazione"²¹ – ed un corrispondente, non meno patologico, esautoramento delle funzioni in danno del Parlamento, ben oltre il diffuso rafforzamento della posizione dell'esecutivo pure maturata nei più recenti sviluppi dell'esperienza politico-istituzionale (sebbene il rovesciamento del tradizionale *complesso del tiranno* fondato sul mito della centralità delle assemblee legislative²² ed il conseguente sposta-

ma normativo cui si applica mediante le proprie norme generali regolatrici della materia; la seconda, nel dare esecuzione alle disposizioni di legge, perfezionando l'opera stessa: così, a proposito dei regolamenti delegati, A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino 2009, 106.

¹⁷ In oggetto, cfr. E. ALBANESI-E. ZACCARIA, *op. cit.*, part. 2242 ss.

¹⁸ In tal senso, G. MARAZZITA, *Il conflitto tra autorità e regole*, cit., 40.

¹⁹ Sul punto, part. G.U. RESCIGNO, *Sviluppi e problemi nuovi in materia di ordinanze di necessità e urgenza*, cit., 243, nonché G. MARAZZITA, *Le ordinanze di necessità dopo la L. n. 225 del 1992*, cit., 509 e Id., *Lo stato d'emergenza diretto a fronteggiare l'esodo dall'Albania*, in *Giur. cost.*, 1997, 2101.

²⁰ Così C. PINELLI, *op. cit.*, 1, il quale peraltro rammenta come proprio «nella legislatura in corso è accaduto che i due strumenti si cumulassero fra loro: tre decreti-legge adottati sulla base di altrettante dichiarazioni dello stato di emergenza deliberate dal Consiglio dei Ministri (relative allo smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania e agli eventi sismici nella Regione Abruzzo), hanno demandato la loro attuazione ad ordinanze d'urgenza».

²¹ Quando, cioè, la valutazione circa il prerequisite dell'urgenza, e la successiva dichiarazione formale dello stato d'emergenza, siano entrambe rimesse in capo allo stesso organo titolare del potere che, sulla base di suddetta dichiarazione, verrà esercitato (potendosi, a sua volta, distinguere un'auto-attivazione "controllata" ovvero "libera" a seconda che sia prevista dall'ordinamento una verifica successiva di giudizio siffatto): nella etero-attivazione, invece, «il giudizio sul verificarsi del presupposto legittimante e la dichiarazione (espressa) dello stato d'emergenza sono attribuiti ad un *organo diverso* da quello che beneficerà della competenza straordinaria»: così G. MARAZZITA, *Il conflitto tra autorità e regole*, cit., 8.

²² Molteplici fattori che sarebbe adesso inutile approfondire – dalla progressiva attenuazione della polarizzazione ideologica del sistema politico alla definitiva crisi delle appartenenze partitiche, dalle pressanti esigenze di risanamento finanziario all'ampio consenso popolare riscosso dal principio maggioritario introdotto nel 1993 – hanno difatti concorso al passaggio ad una nuova stagione politico-istituzionale che ha visto un'irresistibile *espansione* del ruolo del Governo, da un lato, ed una corrispondente *compressione* della posizione del Parlamento, dall'altro.

mento del baricentro *politico* e, per ciò stesso, anche *normativo* a favore del Governo non possono che riverberarsi anche sulla questione adesso in esame)²³.

A differenza del tradizionale potere di decretazione d'urgenza, infatti – quando la derogabilità al regime comune in tempo d'emergenza viene dalla Costituzione comunque ricondotta alla forma di governo parlamentare, e cioè al rapporto fiduciario intercorrente tra Esecutivo e Legislativo, mediante il procedimento di conversione – qui si assisterebbe, insomma, ad un potere monopolistico ed esclusivo del Presidente del Consiglio dei Ministri la cui non conformità alla Carta non può non destare più d'una perplessità. La questione della responsabilità così succintamente tratteggiata poi ne esce, se possibile, ancor più aggravata se sol si pensi alla delega dell'esercizio dei poteri straordinari che normalmente viene concessa in favore dei cc.dd. commissari straordinari (normalmente il capo del Dipartimento della Protezione civile ma pure, a seconda delle occasionali contingenze, i Presidenti di Regione, i sindaci ovvero i prefetti interessati) i quali – non solo sfuggono alla regole generali sulla dirigenza relative al principio di legalità ed imparzialità²⁴ ma tendenzialmente – non rispondono al controllo politico delle assemblee parlamentari se non nella forma, invero assai indiretta e mediata, della responsabilità nascente dal decreto di nomina del Presidente del Consiglio ovvero dei singoli Ministri delegati²⁵.

Prima ancora di un auspicabile “ritorno” del Parlamento al centro di siffatte decisioni d'indirizzo politico – nel caso *de quo* mediante una più salda razionalizzazione della forma di governo parlamentare che passi, per esempio, dal mantenimento di una «diffusione articolata del dominio politico»²⁶ al riordino della confusa materia del potere necessitato di ordinanza in un vero e proprio testo unico disciplinante lo stato d'eccezione subcostituzionale²⁷ – che, comunque, richiederebbe i tempi lunghi ed incerti del procedimento legislativo ed una lenta maturazione dell'esperienza politico-istituzionale, ad oggi il ripristino dell'asse potere-controllo-responsabilità sarebbe da demandare nell'immediato ad un più penetrante giudizio di verifica almeno degli organi di garanzia. La qual cosa tuttavia, prima ancora di scontrarsi con una sfilza di non secondari ostacoli tecnici dei quali tra un momento si dirà, dovrebbe innanzitutto fare i conti con una generale convinzione di segno contrario diffusa tanto tra gli operatori politici quanto, soprattutto nell'opinione pubblica, l'evocazione dell'emergenza com'è noto ontologicamente possedendo «una straordinaria capacità 'integrativa' dell'organismo sociale, perché suscita un immaginario drammatico, collettivamente allarmante, emotivamente intenso, quasi mistico: di fronte all'emergenza negli individui – sulla base di codici di comportamento evolutivi – prevale il bisogno di rafforzare il vincolo sociale mentre vengono inibite le spinte individualistiche e libertarie»²⁸.

²³ Cfr., ad esempio, G. PITRUZZELLA, *Corte costituzionale e Governo*, in *Foro it.*, 2000, IV, 28 ss. Non è un caso, del resto, che nella produzione normativa degli ultimi anni si sia assistito ad un evento certo non usuale per il nostro ordinamento: e, cioè, all'emanazione di un numero maggiore di atti normativi primari da parte dell'esecutivo rispetto alle leggi formali del Parlamento. In tale, mutato, quadro – pure in assenza di organiche riforme sulla produzione giuridica e, *a fortiori*, di qualsivoglia trasformazione costituzionale in atto – grande importanza hanno via via assunto tutta una serie di fonti prima rimaste per lo più nell'ombra (basti pensare, per tutti, al potere d'ordinanza ora in parola nonché al gigantesco fenomeno della decretazione delegata ma anche ai regolamenti di delegificazione ed ai testi unici).

²⁴ Su cui, ad esempio, I.M. MARINO, *Responsabilità dell'amministrazione e risultati*, in AA.VV., *Principio di legalità e amministrazione di risultato*, a cura di M. Immordino-A. Police, Torino 2004, 162.

²⁵ Su tutti questi profili, spec. G. RAZZANO, *Le ordinanze di necessità e urgenza*, cit., 1981 s.

²⁶ ... almeno pari a quella dello stato “comune” e “ordinario”, di modo che regime “normale” ed “eccezionale” coincidano ed i processi decisionali d'emergenza non si differenzino da quelli ordinari, la forma del provvedimento eccezionale di emergenza non essendo diversa da quella propria degli atti normali: un simile esercizio del potere d'emergenza consentirebbe «una risposta corale dell'ordinamento di fronte al caso d'eccezione, quindi una larga partecipazione al 'governo' della situazione pericolosa per la stabilità della Costituzione»: così, persuasivamente, P. PINNA, *Crisi costituzionali*, in *Dig./Disc. pubbl.*, IV (1989), 485.

²⁷ Cosa che, peraltro, s'è pure tentata di fare non molto tempo addietro con l'istituzione (febbraio 2009) di una *Commissione di studio per la predisposizione del Codice di protezione civile* il cui avvio, nondimeno, è avvenuto grazie all'ennesima ordinanza *omnibus* di protezione civile (come tale, in tesi, provvisoria e dedicata a tutt'altra materia).

²⁸ In tal senso, G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale*, cit., 179 ss.

Che poi il consolidamento di questa sorta di “meta-consuetudine di riconoscimento” dipenda in larga misura da un’adeguata pubblicizzazione delle accennate ordinanze è questione di non poco momento, il consenso o dissenso circa un ben determinato provvedimento potendosi davvero misurare solo portando a conoscenza la collettività dell’effettivo contenuto di esso²⁹: in quanto «democrazia critica»³⁰, del resto, quella costituzionale italiana non può esaurirsi nella rappresentanza politica, né esser tutelata esclusivamente con gli strumenti della legalità formale, la corretta informazione dell’opinione pubblica essendo *condicio sine qua non* per una migliore estrinsecazione della sovranità popolare ma pure, e soprattutto, per il corretto funzionamento delle istituzioni democratiche³¹.

3. Ordinanze e controllo presidenziale

Di interesse quasi del tutto esclusivo dei costituzionalisti e di pochi altri tecnici della materia – ma in attesa di ritagliarsi una più ampia, ed inclusiva, platea – l’esigenza di un possibile controllo sui sopramenzionati atti contingibili ed urgenti si aprirebbe, in effetti, a molteplici ipotesi ricostruttive (al momento, ovviamente, *de iure condendo*). A partire dal sindacato di tipo squisitamente *politico* operabile dalle Camere: il quale invero potrebbe non difficilmente darsi, ad esempio, attraverso l’introduzione di un obbligo di relazione periodica del Governo a queste ultime circa gli interventi di necessità ed urgenza progressivamente messi in campo e – perché no? – pure estendibile alla Conferenza Stato-Regioni, proprio in funzione deflattiva di un eventuale contenzioso tra lo Stato e le Regioni interessate.

Non ugualmente agevole immaginare, invece, un corrispondente controllo di *legittimità costituzionale* da parte della Corte costituzionale a motivo della formale mancanza di “forza di legge” di suddetti atti predicata sin dall’inizio dalla giurisprudenza, sebbene si ricorderà come taluna, autorevole, dottrina consigliasse di considerare dotati di “valore di legge” (e, dunque, sottoponibili al controllo della Consulta) già taluni tipi di regolamento governativo proprio in ragione della “forza di legge” da essi intrinsecamente posseduta³², nonostante talaltra dottrina e giurisprudenza (ancor oggi dominanti) non si fossero fatte sedurre da siffatta opinione: alla quale, perdurante, mancanza potrebbe almeno in parte ovviarsi mediante quella forma di sindacato di legittimità quantomeno *indiretto* a tutt’oggi

²⁹ Cosa che, per la verità, è accaduta – ad esempio – coi noti fatti della ricostruzione de L’Aquila, ma solo grazie all’interesse suscitato dal circuito mediatico non già, come invece sarebbe stato ragionevole che fosse, mediante canali adeguatamente istituzionalizzati o, come che sia, razionalizzati in un testo normativo: si pensi alle recenti indagini della direzione distrettuale antimafia aquilana circa, rispettivamente, l’assegnazione, ad opera della Protezione civile, di appalti per la ricostruzione di scuole e conservatori del centro storico del capoluogo abruzzese a consorzi ritenuti “vicini” a taluni parlamentari della maggioranza (la cui necessità ed urgenza avrebbe consentito ovviamente di scavalcare le norme ordinariamente previste dal codice degli appalti pubblici); ovvero alle presunte infiltrazioni della criminalità organizzata che avrebbe “pilotato” numerose ricostruzioni in nome di un’emergenza “infinita”, proprio di recente denunciate in un *dossier* di *Libera*, la nota associazione di Don Ciotti, dall’emblematico titolo *L’Isola felice* in cui si dà minuziosamente conto di una serie di traffici sospetti all’ombra del disastro (dai costi “gonfiati” per l’installazione di bagni chimici al mistero dello smaltimento delle macerie scomparse, dal giallo degli isolatori sismici non omologati ai costi delle case promesse dal Governo Berlusconi). Il quadro che andrebbe complessivamente delineandosi dagli accertamenti degli inquirenti, insomma, rappresenterebbe all’opinione pubblica un complicato intreccio di soldi e di cemento – coinvolgente più di trecento tra imprese siciliane, calabresi e campane, con sede al Nord, già sotto la lente d’ingrandimento dell’antimafia – in qualche maniera gestito proprio dal Dipartimento della protezione civile il quale, per la prima volta nella drammatica storia delle catastrofi italiane, in nome dell’emergenza del provvedere si sarebbe sostituito direttamente agli enti locali.

³⁰ Così, per tutti, G. ZAGREBELSKY, *Il «crucifige!» e la democrazia*, Torino 1995, 100 ss.

³¹ Cfr., in tal senso, G. SILVESTRI, *Il Presidente della Repubblica*, in AA.VV., *Valori e principi del regime repubblicano*, a cura di S. Labriola, Roma-Bari 2006, 425 ss., ora in *Id.*, *Le garanzie della Repubblica*, Torino 2009, part. 30 s.

³² In tal senso, com’è noto, C. MORTATI, *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano 1964, spec. 73 ss. e 93 ss.

esercitato dai giudici amministrativi e un domani, integralmente, attraverso una verifica di tipo *diretto* affidata, ad esempio, ad un'*Authority* istituita *ad hoc*. Non diverse ragioni di opportunità consiglierebbero, infine, pure un ritorno a qualche forma di controllo *contabile* della Corte dei conti sulle ordinanze governative di necessità ed urgenza – sulla falsariga di quanto peraltro già richiesto dalla giurisprudenza costituzionale (a partire dalla sent. n. 406/1989) sulla decretazione d'urgenza – considerata l'inopinata sottrazione di esse al suddetto esame, avutasi con l'art. 14 del D.L. 23 maggio 2008, n. 90 (d'interpretazione autentica dell'art. 5 della l. n. 225/1992).

Sin qui, dunque, l'auspicio di una serie di verifiche *ex post* sull'esercizio di tale potere straordinario dell'Esecutivo. Ma è ovviamente al piano del sindacato *ex ante* sui predetti provvedimenti che potrebbe giocarsi la più interessante partita *de iure condendo*: con una qualche modalità di coinvolgimento, cioè, della Presidenza della Repubblica già al momento della confezione degli stessi (la quale eventualità, peraltro, già era stata sommessamente ventilata dagli studiosi in ragione del fatto che la dichiarazione dello stato d'emergenza fosse adottata con un decreto del Presidente del Consiglio su delibera dello stesso Consiglio dei Ministri e che, nel silenzio della legge n. 225/1992, la possibile estensione applicativa dell'art. 11 della l. n. 400/1988 rendesse fisiologica l'emanazione con decreto del Quirinale). L'interrogativo che, casomai, si pone – oltre ovviamente ad aprirsi al tradizionale interrogativo circa l'effettivo ruolo del Capo dello Stato nell'attuale forma di governo ovvero a farsi naturalmente impressionare dalla risposta che a tale quesito s'intenda eventualmente dare (se di mero notaio³³, di co-legislatore e protagonista di un sindacato di costituzionalità "anticipato"³⁴ ovvero, espressamente, di nessuno dei due³⁵) – è quello di stabilire in che forme, ed entro quali limiti, siffatta funzione di controllo possa eventualmente esplicarsi.

Data ovviamente per risolta in senso positivo una questione che meriterebbe ben altro spazio di quanto adesso non possa, e sia opportuno, farsi – quella, cioè, del Presidente della Repubblica come precipua magistratura d'influenza e/o persuasione – non v'è dubbio che un possibile intervento presidenziale in questo senso potrebbe essere genuinamente espressivo, soprattutto, di quel principio di leale collaborazione interorganica a più riprese invocato tanto dalla giurisprudenza che dalla dottrina³⁶: vale a dire, tra il Governo ed il

³³ Così, per tutti, S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Milano, 1949; ID., *Il Presidente della Repubblica: struttura garantistica o struttura governante?*, in AA.VV., *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, a cura di G. Silvestri, Milano, 1985, 17 ss.; S. GALEOTTI-B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Dig./Disc. pubbl.*, XI (1996), 417 ss. (ma v. pure, *ex plurimis*, G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica Italiana. Note preliminari*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 903 ss. e E. CHELLI, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia costituzionale*, in *Studi in onore di L. Elia*, I, Milano 1999, 301 ss.).

³⁴ Sul punto, di recente, v. almeno F. PASTORE, *Evoluzione della forma di governo parlamentare e ruolo del Capo dello Stato*, Torino 2003; M. CAVINO, *L'irresponsabilità del Capo dello Stato nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958-2008)*, Milano 2008, 59 ss.; R. MANFRELOTTI, *Le funzioni costituzionali del Capo dello Stato nell'esperienza del sistema maggioritario*, in *Scritti in onore di M. Scudiero*, III, Napoli 2008, 1205 ss.; M. BELLETTI, *Forma di governo parlamentare e scioglimento delle Camere. Dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, Padova 2008, 347 ss., nonché part. i contributi di AA.VV., *La prassi degli organi costituzionali*, a cura di A. Barbera-T.F. Giupponi, in *Ann. dir. cost.*, 2008; E. CACACE, *La Presidenza della Repubblica nella democrazia bipolare e maggioritaria*, in *Quad. cost.*, 2008, 301 ss.; M.C. GRISOLIA, *Alla ricerca di un nuovo ruolo del capo dello Stato nel sistema maggioritario*, in *Scritti in onore di L. Carlassare*, a cura di G. Brunelli-A. Pugiotta-P. Veronesi, *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, II, *Dell'organizzazione costituzionale*, Napoli 2009, 569 ss.; A. SPERTI, *La responsabilità del Presidente della Repubblica. Evoluzione e recenti interpretazioni*, Torino 2010.

³⁵ In questa direzione, ad esempio, già G. PITRUZZELLA, *L'ambiguo ruolo del Presidente della Repubblica*, in *Dir. pubbl.*, 1987, 775 ss., nonché V. LIPPOLIS-G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Soveria Mannelli 2007, 74 ss.; U. ALLEGRETTI, *Il Presidente della Repubblica tra diritto e storia*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

³⁶ In oggetto, spec. R. BIN, *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. dir. cost.*, 2001, 6; ma, per una complessiva disamina delle molteplici forme in cui il principio suddetto prende corpo, v. pure A. PISANESCHI, *Conflitto tra Collegio inquirente e Camera dei Deputati e principio di «leale collaborazione»*, in

Capo dello Stato quale «rappresentante dell'unità nazionale» ex art. 87, comma 1, Cost. in vista di un più uniforme godimento dei diritti fondamentali da parte dei cittadini. Né potrebbe diversamente immaginarsi a prendere le mosse dall'assunto secondo cui, come si viene dicendo ormai da tempo, la Costituzione non costituisce né solo un *atto* né soltanto un *processo* ma – come il mitico Giano bifronte – partecipa delle caratteristiche di questo e di quello³⁷: di un modello ricostruttivo contraddistinto, cioè, da un'attività degli organi costituzionali esercitata in spirito di leale cooperazione per il perseguimento dell'unica supremazia davvero immaginabile, cioè a dire quella della Costituzione nelle sue forme storico-concrete di invero.

Nella perdurante assenza di meccanismi di controllo *ab externo* insomma Governo, prima, e Presidente della Repubblica, poi, dovrebbero attivarsi coi medesimi tempi degli ingranaggi di un unico, coordinato, meccanismo istituzionale se sol si voglia assicurare – per restare nella metafora – il buon funzionamento e la durata dell'intero congegno nel tempo, in tal senso la collaborazione rappresentando il solo lubrificante in grado d'impregnare adeguatamente i singoli pezzi del marchingegno costituzionale innanzi da una situazione di reale necessità ed urgenza. Né, d'altro canto, l'esigenza di cooperare lealmente inciderebbe sulla titolarità delle rispettive competenze influenzandone, casomai, il solo *quomodo* con l'imposizione di un vincolo non di *risultato* ma di *metodo* con forme plurali/contingenti anziché uniche/predefinite³⁸: per mutuare le parole dalla stessa Corte, è quindi opportuno che ciascun potere «allorquando agisce nel campo suo proprio e nell'esercizio delle sue competenze, tenga conto non solo delle esigenze e dell'attività di propria pertinenza, ma anche degli interessi, costituzionalmente tutelati, di altri poteri, che vengano in considerazione ai fini dell'applicazione delle regole comuni»³⁹. In tal modo, rispetto ad un immaginario sindacato da parte della Consulta su tali atti – al momento, obiettivamente, improbabile a realizzarsi – un eventuale controllo presidenziale (pur dovendosi, ovviamente, considerare nettamente distinto, e distinguibile, dal sindacato dalla prima operato) cumulerebbe in sé al più vistoso merito di giungere, tempestivamente, al momento dell'emanazione dell'atto quello, non secondario, di potersi riferire ad un parametro di valutazione dal raggio, in tesi, ben più ampio di quello tradizionalmente impiegato dalla Corte costituzionale: rispetto a quella potendo, ad esempio, riferirsi non solo alle disposizioni della Carta fondamentale ma al “sistema costituzionale” complessivamente considerato (inteso, cioè, quale “blocco” di principi e regole desumibili dalla Costituzione ma, pure, da consuetudini e convenzioni costituzionali, dalla giurisprudenza costituzionale e quella parlamentare)⁴⁰.

Così teoricamente strutturata, ad una possibile verifica del Capo dello Stato non dovrebbero sfuggire né i *presupposti*, né, tantomeno, il *contenuto* stesso dell'atto governati-

Giur. cost., 1994, 3594; D. NOCILLA, *Autonomia, coordinamento e leale collaborazione tra i due rami di un Parlamento bicamerale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 966 s.; A. MENCARELLI, *Conflitto da menomazione, bilanciamento di interessi e principio di leale collaborazione tra autorità giudiziaria e Camere in tema d'insindacabilità parlamentare*, in *Giur. it.*, 1996, 440; A. RUGGERI, *Le opinioni insindacabili dei parlamentari davanti alla Corte: connotati e criteri formali-sostanziali di riconoscimento, al crocevia dei rapporti tra diritto costituzionale e “diritto politico”*, in *Giur. it.*, 2000, 1110 ss.; P. VERONESI, *Il «caso Cito»: funzione parlamentare e giurisdizione (ancora) in conflitto*, in *Giur. cost.*, 2002, 990 s.; S. BARTOLE, *Consiglio superiore della magistratura e Ministro della giustizia: bilanciamenti legislativi e bilanciamenti giudiziari*, in *Giur. cost.*, 2004, 3906 ss.; P. VERONESI, *Il “caso Cito”: la Corte, i conflitti e il giudicato*, in *Dir. e giust.*, 2004, 12 ss.

³⁷ Così part. A. SPADARO, *Dalla Costituzione come “atto” (puntuale nel tempo) alla Costituzione come “processo” (storico). Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in *Quad. cost.*, 1998, 416 ss.; L. D'ANDREA, *Il progetto di riforma tra Costituzione-atto e Costituzione-processo*, in AA.VV., *La riforma costituzionale*, Padova 1999, 93 ss.; A. RUGGERI, *La Costituzione allo specchio: linguaggio e “materia” costituzionale nella prospettiva della riforma*, Torino 1999, 31 s.

³⁸ Cfr., per esempio, B. PEZZINI, *Leale collaborazione tra ministro della giustizia e C.S.M. alla prova: chi controlla il concerto?*, in *Giur. cost.*, 2004, 3914.

³⁹ Così, tra le altre, sent. n. 225/2001 (punto 5, cons. in. dir.).

⁴⁰ In tal senso, a proposito della decretazione d'urgenza – e forse, estensivamente e per traslato, anche per le ordinanze contingibili ed urgenti – Q. CAMERLENGO, *Il Presidente della Repubblica e l'attività normativa del Governo*, in *Quad. cost.*, 2010, 45.

vo, sebbene con estensione (orizzontale) e profondità (verticale), com'è ovvio, sensibilmente diversi tra loro: più sfumato e limitato ai soli casi di macroscopica mancanza, il controllo dei primi, più approfondito ma circoscritto al c.d. "merito costituzionale"⁴¹ – non già all'"opportunità" – dell'atto, quello eventualmente effettuato sul secondo⁴². Ma è, naturalmente, al momento di prospettare le possibili "sanzioni" irrogabili in sede di emanazione presidenziale delle ordinanze di necessità ed urgenza che la fantasia del giurista può lasciarsi finalmente andare a briglia sciolta (al limite, forse, della provocazione): così, in un progressivo crescendo, potrebbe ordinariamente immaginarsi una mera "segnalazione informale" preventivamente somministrata dal Presidente della Repubblica al Governo, in ossequio a quella *moral suasion* non molto tempo addietro esercitata ad esempio in occasione della mancata emanazione del c.d. decreto-legge "salva Eluana"⁴³ (necessariamente non pubblicizzata e riservata, nonché dalle duttili manifestazioni espressive a motivo della fisiologica flessibilità dell'attuale forma di governo in tali frangenti).

Non andato a buon fine il primo, ufficioso, "avvertimento" – qualora non fossero venute meno le condizioni che avevano spinto il Capo dello Stato alla cautela e, nondimeno, l'Esecutivo dovesse insistere per l'emanazione – ecco che potrebbe attivarsi il più gravoso strumento della richiesta presidenziale di riesame (totale ovvero parziale) del provvedimento: la quale invero presenterebbe il duplice vantaggio, per un verso, di valorizzare la predetta leale collaborazione istituzionale tra i due poteri dello Stato (attraverso, appunto, il meccanismo dialogico del rinvio) e, per un altro, di portare all'attenzione del Parlamento (e, in ultima istanza, della stessa opinione pubblica) interventi ordinariamente destinati ad inabissarsi o, come che sia, a rimanere sotto traccia, nel rispetto della trasparenza dell'operato delle istituzioni democratiche ex art. 1 Cost. (e ciò per la prosaica ragione per cui meglio l'estensione di un'arma "spuntata", come appunto quella del rinvio con richiesta di riesame, piuttosto che... *niente*)⁴⁴. Solo una palese ed irreparabile mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza – per arrivare al culmine di questa ipotetica "scala" di rimedi ad intensità crescente – potrebbe giustificare, infine, la più grave delle sanzioni presidenziali ragionevolmente prospettabili: e, cioè, il diniego "assoluto" di emanazione dell'atto⁴⁵.

⁴¹ Per riprendere la nota – e felice – espressione di G. GUARINO, *op. cit.*, 959 ss., il quale, come si sa, ammetteva un rinvio della legge per ragioni di opportunità tese a «indicare quali implicazioni negative, anche se indirette, possono derivare al funzionamento della Costituzione dal contenuto della legge o anche per il momento in cui essa è venuta ad esistenza» (analogamente, G. FERRARA, *Il rinvio della legge alle Camere prorogate*, Milano 1964, 50 ss.).

⁴² Che, poi, quest'ultimo sindacato s'intrecci a filo doppio con la classica e magmatica tematica dell'indirizzo politico costituzionale – su cui, classicamente, P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 295 ss. e T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, XII ed., Milano 2010, 456 s. – è questione ovvia e, nondimeno, meritevole di approfondimenti che, in questa sede, non è naturalmente possibile neppure avviare.

⁴³ Su cui, *ex plurimis*, T. GROPPÌ, *Incostituzionale un decreto per il caso Eluana*, in *L'Unità* (6 febbraio 2009); A. PACE, *L'inutilità pratica della legge «per Eluana»*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; R. ROMBOLI, *Il conflitto fra poteri dello Stato sulla vicenda E.: un caso di evidente inammissibilità*, in *Foro it.*, 2009, 1, 46 ss.; N. ZANON, *Scelto il principio di precauzione*, in *Il Sole 24 Ore* (7 febbraio 2009), nonché i contributi di L. PEDULLÀ, *Perché il Capo dello Stato avrebbe dovuto firmare il decreto-legge "salva-Eluana"*; S. ROSSI, *Il Parlamento, la Cassazione e il diritto di Eluana*; C. SALAZAR, *Riflessioni sul "Caso Englaro"*; A. SPADARO, *Può il Presidente della Repubblica rifiutarsi di emanare un decreto-legge? Le "ragioni" di Napolitano* e S. SPINELLI, *Un nuovo conflitto costituzionale tra Presidente della Repubblica e Governo*, tutti in questo forum (ma, pure, gli interventi di U. ALLEGRETTI, *Un rifiuto presidenziale ben fondato*; G. AZZARITI, *Era ipotizzabile un rinvio alle Camere della legge che il Parlamento si apprestava a approvare per bloccare l'esecuzione della decisione "Englaro"?*; V. ONIDA, *Il controllo del Presidente della Repubblica sulla costituzionalità dei decreti-legge*; T. GROPPÌ, *Il caso Englaro: un viaggio alle origini dello Stato di diritto e ritorno*; R. ROMBOLI, *Il controllo presidenziale e quello della Corte costituzionale: qualche osservazione in merito al rifiuto di emanazione del decreto legge per il caso Englaro*; A. RUGGERI, *Il caso Englaro e il controllo contestato*; S. STAMMATI, *Breve nota sui problemi costituzionali suscitati dal caso Englaro*, tutti consultabili in www.astrid-online.it).

⁴⁴ ... quale soluzione-ponte, cioè, in attesa di soluzioni convenzionali ovvero giurisprudenziali – al momento non previste, né prevedibili – di diverso avviso rispetto al passato.

4. Nodi ancora sul tappeto

A questo punto giunti – e con riserva di trattarne, più ampiamente, in altra e maggiormente appropriata sede – non è che non si vedano i molteplici ostacoli, tanto di natura pratica che soprattutto di ordine teorico, che ingombrano la via della proposta ricostruttiva ora suggerita (nessuno dei quali tuttavia, conviene dichiararlo sin dal principio, appare assolutamente ostativo della tesi qui sommessamente avanzata). Non quelli *pratici*, per cominciare, della ordinaria mancanza di conoscenza di siffatti provvedimenti contingibili da parte del Quirinale, per un verso, e dell'ingente mole di ordinanze che – in situazioni di vera e tangibile necessità ed urgenza – verrebbero quotidianamente sfornate a getto continuo dai commissari straordinari eventualmente delegati dal Governo: non la prima, il flusso d'informazioni diretto al Capo dello Stato in occasione degli atti in parola potendo scorrere lungo i medesimi canali informativi ordinariamente impiegati per rendere edotta la Presidenza della Repubblica dell'eventuale decretazione d'urgenza; ma nemmeno la seconda, potendosi immaginare una firma presidenziale almeno sulla deliberazione-“madre” iniziale (avente, ad oggi, la forma del d.P.C.M.) la cui legittimità si riprodurrebbe a cascata sulle ordinanze-“figlie” che da essa potrebbero trarre origine.

Più impegnative – e nondimeno in qualche misura, come si tenterà di argomentare, auspicabilmente aggirabili – le obiezioni teoriche a siffatto *tandem* d'intervento eccezionale Governo/Presidente della Repubblica: da quella, nel *merito*, di avallare, così argomentando, una sorta di co-determinazione presidenziale dell'indirizzo politico di maggioranza a quella, di *metodo*, della mancata previsione costituzionale di una qualche competenza del Capo dello Stato espressa circa i suddetti atti contingibili, né l'una, né l'altra, potendo tanto sbrigativamente essere liquidate (seppure in vista di un maggiore rafforzamento degli strumenti di garanzia sul c.d. sistema sub-costituzionale dell'emergenza). Quanto alla prima notazione, più che d'una obiezione critica si tratterebbe piuttosto della presa d'atto di una, ormai vistosa, prassi politico-istituzionale consolidatasi ben prima dell'attuale presidenza Napolitano se sol si consideri come, appena qualche anno addietro, sensibile dottrina abbia fatto notare – ad esempio in occasione dei messaggi di rinvio resi in sede di conversione dei decreti-legge nn. 4 e 63 del 2002⁴⁶ – come il Quirinale sia parso esprimere un proprio “indirizzo” di politica costituzionale delle fonti al fine di monitorare costantemente anzitutto i decreti-legge del Governo e, solo in un secondo momento, le conseguenti leggi di conversione del Parlamento⁴⁷ (la qual cosa, peraltro, bene s'inquadrerebbe in una più ampia cornice convenzionale che vede il Presidente della Repubblica operare, con sempre maggiore frequenza, nei propri messaggi riferimenti diretti all'Esecutivo ed alla sua attività di produzione normativa)⁴⁸.

⁴⁵ Tesi, questa, peraltro già patrocinata in passato – a proposito della decretazione d'urgenza – per esempio da A. SPADARO, *Prime considerazioni sul Presidente della Repubblica quale garante preventivo della Costituzione ed eventuale parte passiva in un conflitto per interposto potere*, in *Pol. dir.*, 1993, 222.

⁴⁶ ... recanti, rispettivamente, *Disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura* e *Disposizioni finanziarie e fiscali urgenti in materia di riscossione, razionalizzazione del sistema di formazione del costo dei prodotti farmaceutici, adempimenti ed adeguamenti comunitari, cartolarizzazioni, valorizzazione del patrimonio e finanziamento delle infrastrutture*.

⁴⁷ Così spec. A. RUGGERI, *Verso una prassi di leggi promulgate con “motivazione”... contraria?*, in questo *forum* (nel senso che i suddetti messaggi paiano rivolgersi – non soltanto alle Camere, *ex art. 74 Cost.*, ma pure – al Presidente del Consiglio v. anche G. D'AMICO, *Gli argini della Costituzione ed il “vulcano” della politica. Brevi considerazioni a riguardo del rinvio presidenziale della legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio, n. 4 e del suo “seguito” governativo* e A. SIMONCINI, *Il rinvio presidenziale della legge di conversione del decreto-legge n. 4/2002: si apre una nuova stagione per i controlli preventivi sulla decretazione d'urgenza?*, entrambi sempre in questo *forum*).

⁴⁸ Già accaduto con la Presidenza Ciampi (ad esempio, all'incontro con la Conferenza dei Presidenti delle Regioni, delle Province autonome e dei Consigli regionali del 19 luglio 2000; nell'intervento introduttivo alla seduta del Consiglio Superiore della Magistratura del 5 marzo 2001; in occasione dell'incontro con gli operatori penitenziari e i detenuti della Casa di Reclusione di Maiano di Spoleto del 24 ottobre 2002), il fenomeno

Senz'altro più insidiosa invece – almeno ai fini della presente ricostruzione – l'obiezione eccepita relativamente alla necessità che debba essere una legge costituzionale a prevedere una simile competenza presidenziale, ogni organo o soggetto costituzionalmente previsto avendo certe competenze, e non altre, e non potendo quindi appropriarsi di quelle che non gli siano espressamente conferite con legge costituzionale⁴⁹: la qual cosa – ad esempio di prevedere, cioè, un art. 77-*bis* Cost. (o, ancor più pianamente, di aggiungere un nuovo quarto comma alla suddetta disposizione) che contempra simile evenienza – oltre ad incontrare l'oggettivo scoglio di raccogliere un sufficiente consenso tra le forze politiche⁵⁰, si scontrerebbe con l'altrettanto solida obiezione che, introducendo con la nuova attribuzione del Quirinale talune fonti sostanzialmente sconosciute al Costituente, si realizzerebbe una revisione della Carta avente ben poco a che fare col disegno originario di essa e connotata, piuttosto, da "bagliori" di vero e proprio potere costituente⁵¹ (sebbene, in effetti, tale, ultima, notazione non possa in linea di massima escludere quantomeno un *aggiornamento* della Costituzione che contempra anche questi nuovi casi)⁵².

Sbarrata la via (qui naturalmente reputata quella maggiormente preferibile) della *scrittura* costituzionale – ritenuto, cioè, non facilmente superabile il principio della corrispondenza tra "materia" e "forma" costituzionale, che porta naturalmente a riconoscere nella sola Costituzione la fonte idonea a regolare lo *status* degli organi costituzionali (pur sempre nei limiti dei principi fondamentali dell'ordinamento) – non resterebbe insomma che intraprendere la strada dell'*interpretazione* costituzionale al fine di estendere l'"ombrello" dell'art. 87, comma 5, Cost. anche alle ordinanze contingibili ed urgenti. Il quale esito interpretativo, come pure si andava anticipando, non appare impossibile per almeno due, reciprocamente integrate, ragioni: in primo luogo, giacché il parametro costituzionale di cui al citato comma 5 – lungi dal chiudere definitivamente la porta in faccia all'ingresso delle suddette ordinanze in Costituzione – lascerebbe pur sempre aperto l'esile spiraglio offerto dall'espressione «decreti aventi valore di legge»⁵³; e, in secondo luogo, che pure l'esperienza comparata starebbe a testimoniare la comune fungibilità d'espressione tra decreti ed ordinanze di necessità ed urgenza⁵⁴.

Dal che – nell'endemica assenza d'una esplicita revisione costituzionale in tal senso – non potrebbe che spettare alla legislazione ordinaria il compito di dare forma e corpo a simile interpretazione estensiva, ad esempio introducendo un possibile controllo presidenziale sulla falsariga di quanto, peraltro, già accaduto ai regolamenti cc.dd. di delegificazione, emanati dal Presidente della Repubblica e razionalizzati, come si sa, con la l. n. 400/1988: intanto, difatti, la suddetta stabilizzazione legislativa non è stata ritenuta incompatibile con la Costituzione, in quanto comunque essa abbia rinvenuto nell'art. 87, comma 5, Cost. (che discorre, come si sa, espressamente di «regolamenti») il proprio appiglio testuale, avendo pure da ultimo la Corte tenuto a precisare come le discipline ordinarie ri-

s'è puntualmente ripetuto – pure con "picchi" di un più aspro confronto al limite dello scontro istituzionale – sotto l'attuale Presidenza Napolitano (sul punto, si veda A. RUGGERI nell'introduzione all'incontro di studio su *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, tenutosi a Messina e Siracusa il 19 e 20 novembre 2010, spec. par. 6 e 7 del *paper*) a conferma evidentemente dell'esistenza di una ormai stratificata prassi politico-istituzionale tra il Quirinale e Palazzo Chigi (i testi integrali di tutte i discorsi presidenziali citati sono consultabili in rete all'indirizzo www.quirinale.it/Discorsi/Discorsi.asp).

⁴⁹ Così, per esempio, A. RUGGERI, *La legge come fonte sulla normazione?*, in www.osservatoriosullefonti.it.

⁵⁰ ... anche in considerazione – se non soprattutto per esse – di quella diffusa meta-norma consuetudinaria di riconoscimento di cui poc'anzi si discorreva.

⁵¹ Per riprendere la colorita espressione – invero inserita in tutt'altro contesto – di A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in questo *forum*.

⁵² ... pur sempre, cioè, nel segno della *continuità evolutiva* con le scelte assiologiche fondamentali operate dal Costituente.

⁵³ Nel senso del "valore di legge" posseduto dalle sopracitate ordinanze s'era peraltro espresso, non per caso, già F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle fonti del diritto*, Torino 2005, 81.

⁵⁴ Così, ad esempio, *ordonance* in Francia ovvero *ordinance* in Gran Bretagna (su cui, *ex multis*, G. MORBIDELLI-L. PEGORARO-A. REPOSO-M- VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Torino 2009, 155 ss.).

guardanti gli organi costituzionali possano avere carattere esclusivamente *attuativo* – non già *integrativo* e men che mai *derogatorio* – rispetto al dettato costituzionale⁵⁵. Non dissimilmente allora, sempre con fonte primaria, s'è potuta legittimamente interpretare in senso *evolutivo* la formula «decreti aventi forza di legge» di cui al predetto comma 5, estendendo il novero degli atti amministrativi emanabili dal Capo dello Stato ben oltre quelli esplicitamente previsti dalla Costituzione ovvero relativi all'organizzazione ed al personale del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica: persino con l'espressa previsione cioè, tra gli altri provvedimenti, proprio della «nomina dei commissari straordinari del Governo» e, più in generale, di «tutti gli atti per i quali è intervenuta la deliberazione del Consiglio dei Ministri»⁵⁶ (*ivi* evidentemente compresa, appunto, quella deliberazione dello stato d'emergenza di cui all'art. 5, comma 1, l. n. 225/1992 della quale si discorreva, *infra*, al par. 1)⁵⁷.

Quand'anche, poi, pure il prospettato svolgimento legislativo dell'art. 87 Cost. dovesse ugualmente farsi attendere, nulla in linea di principio escluderebbe che – ai fini di un, pur minimo, controllo sui provvedimenti contingibili ed urgenti – alle prassi, ed alle convenzioni costituzionali, dei cc.dd. “contatti informali” tra Esecutivo e Quirinale fosse in ultima istanza demandato l'onere di arginare simile, debordante, profluvie d'ordinanze e d'integrare, per altro verso, un testo costituzionale in tanta parte così lacunoso ed incompleto. A dimostrazione, in conclusione, che il nodo del potere governativo d'ordinanza, più che esser definitivamente sciolto a livello ordinario, è nuovamente slittato di piano (a quello, cioè, della teoria della Costituzione): l'esperienza stando, per l'ennesima volta, a dimostrare come lo scarnificato quadro di competenze tratteggiato ormai sessant'anni or sono dalla Carta fondamentale fatichi ogni giorno di più a star dietro ad un'esigenza di normazione sempre più frenetica e congiunturale; o, che poi è lo stesso, a comprovare la crescente *debolezza* della Costituzione innanzi alla *forza* pervasiva di una politica sempre più aggressiva e spregiudicata.

⁵⁵ Il riferimento – lo si era intuito – è ovviamente alle note sentt. nn. 262/2009 e 23/2011, rispettivamente, sul c.d. lodo Alfano e sul c.d. legittimo impedimento: il primo, come si ricorderà, aveva introdotto con legge ordinaria la misura della sospensione dei processi per le più alte cariche dello Stato, in deroga al regime comune valevole per ogni cittadino ed allo stesso, complessivo, trattamento dalla Carta riservato ai titolari delle cariche in parola (tant'è che, a seguito della pronunzia di annullamento della disciplina suddetta, proprio con la citata sent. n. 262, si è tentato di riproporre la stessa misura con fonte costituzionale); il secondo, disciplinante il legittimo impedimento a comparire in udienza in qualità di imputati – ai sensi dell'art. 420-ter cod. proc. pen. – del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri, è stato annullato solo in parte dal giudice costituzionale lo scorso gennaio.

⁵⁶ In tal senso, l'art. 1, comma 1, lett., rispettivamente, *b*) e *ii*), l. n. 13/1991 (rubricata proprio *Determinazione degli atti amministrativi da adottarsi nella forma del decreto del Presidente della Repubblica*).

⁵⁷ Si faccia caso – sia consentito annotarlo solo di sfuggita – al singolare *strabismo* che pare affliggere il legislatore, che con una legge del 1991 impone una certa “forma” per poi sconfessarne, quasi immediatamente, la prescrizione con un'altra legge di poco successiva, il quale sarebbe senz'altro da addebitare alla deprecabile, ancorché diffusa ed ormai dilagante, prassi d'introdurre norme sulla normazione con la veste della legge ordinaria in luogo, come invece si dovrebbe secondo modello, di quella di rango costituzionale.