

**Emergenza e situazione internazionale: prime note in merito al decreto
del Presidente del Consiglio dei ministri del 28 marzo 2003**

di Lucia Scaffardi *
(18 aprile 2003)

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha decretato, il 28 marzo 2003, lo stato di emergenza (G.U., serie generale, n. 74 del 29/3/2003 p.15) in relazione alla tutela della pubblica incolumità, a causa dell'attuale situazione internazionale. Nella stessa data è stata inoltre approvata l'ordinanza n.3275, concernente disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare l'emergenza derivante appunto dalla delicata crisi irachena e dai possibili rischi terroristici.

Quest'ultimo atto rappresenta, così come previsto dalla legge 225/1992, l'instaurarsi del "sottosistema" di legalità e quindi una conseguente alterazione dell'armonia costituzionale. Ciò impone innanzitutto, da un punto di vista giuridico, una verifica dei presupposti contenuti nella dichiarazione dello stato di emergenza. In altre parole, ci si deve interrogare se vi sia o meno una reale impossibilità ad agire degli organi ordinariamente deputati a far fronte a questo tipo di emergenza e se vi sia inoltre proporzionalità in riferimento alla qualità ed alla natura degli eventi calamitosi ipotizzati, rapportati agli ambiti spazio-temporali previsti.

I parametri sostanziali riferibili al caso in esame, individuati dalla Corte costituzionale (sentt. Corte Cost. n.127/95 e n. 8/56) e dalla dottrina (G.U. Rescigno, *Sviluppi e problemi nuovi in materia di ordinanze di necessità ed urgenza*, in *Giur. Cost.*, 1995) quali criteri indefetibili di tutti i provvedimenti *extra ordinem*, paiono essere quello della proporzionalità e della necessaria temporaneità in conformità ai principi dell'ordinamento giuridico.

Per ciò che attiene al primo profilo, stante le conoscenze attuali e senza per questo voler dimenticare la delicatezza del momento, la tipologia degli eventi al verificarsi dei quali è possibile applicare lo stato di emergenza non è oggi ancora prefigurabile (nell'atto stesso si parla di "possibili situazioni di pregiudizio"). Ma l'art. 5 della l. 225/1992 richiede espressamente per la dichiarazione dello stato di emergenza l'indicazione dello "stretto riferimento alla qualità ed alla natura degli eventi" in relazione sia alla durata come alla estensione territoriale dell'emergenza. A tal fine il Governo descrive nel suo Decreto l'"attuale situazione di diffusa crisi internazionale, determinata dal conflitto bellico in atto sul territorio iracheno, che comporta profili di maggiore gravità dei rischi per la pubblica e privata incolumità". Questi dati appaiono, così come individuati nell'atto, estremamente generici (anche se non sfugge al lettore la possibilità di fonti ben più circostanziate di intelligence) e del tutto discrezionali, cioè prive di "dati univoci e concordanti" (per usare la terminologia della Corte costituzionale), non propriamente in linea con quanto specificato all'art. 2, lett c. della legge 225, che condiziona la decisione governativa all'individuazione di eventi specificamente definiti quali: "calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari".

Non essendo dunque (fortunatamente) in presenza di un evento tale che giustifichi l'emergenza, non era preferibile potenziare l'attività degli enti competenti in via ordinaria? Alternativamente era possibile, se non auspicabile, fronteggiare la situazione utilizzando lo strumento del decreto legge. In tal modo si sarebbe fatto salvo, con il procedimento di conversione, il naturale rapporto fiduciario tra parlamento e governo previsto dal nostro sistema parlamentare. L'esecutivo ha invece preferito la strada di un "monopolio" decisionale sull'emergenza estremamente delicato, considerata anche l'attuale situazione politica, che apre ulteriori quesiti costituzionali meritevoli di essere analizzati.

Come si è detto, nella dichiarazione dello stato di emergenza debbono essere determinate la durata e l'estensione territoriale "in stretto riferimento alla qualità ed alla natura degli eventi". Nel d.P.C.m. in oggetto non vengono invece indicati né una data né un momento finale, contravvenendo al principio secondo cui le ordinanze di necessità sono costitutivamente temporanee in quanto legate ad avvenimenti specifici, al venir meno dei quali deve cessare l'efficacia delle ordinanze emergenziali (si legga in tal senso la normativa che prevede infatti sia la possibilità della revoca, che anticipa la data inizialmente prevista, come anche la proroga nel caso in cui l'emergenza perduri; in quest'ultimo caso la disposizione legislativa richiede una nuova deliberazione in cui venga comunque indicata una durata presunta).

Sarebbe quindi stata preferibile la fissazione di una data certa, lasciando impregiudicata una eventuale possibile reiterazione o, in subordine, vista la particolarità dell'emergenza in oggetto, l'indicazione quantomeno di un carattere temporaneo del provvedimento, così da circoscriverne comunque l'efficacia. L'importanza del tema del tempo nella legislazione emergenziale è evidente laddove si rifletta sul fatto che la mancata individuazione di un termine rischia di rendere l'azione governativa eccessivamente discrezionale, quasi ai limiti della possibilità stessa del controllo.

Un ulteriore dato, questa volta meramente quantitativo, ci porta a riflettere su come, dei 137 decreti emergenziali analizzati dall'entrata in vigore della legge 225, ben 95 sono stati emanati fra il gennaio 2000 ed oggi (i rimanenti 32 nell'arco temporale di sette anni: 1992/1999). Potrebbe ribattersi che alcuni di questi 95 d.P.C.m. emergenziali sono proroghe di precedenti decreti e che molti sono stati gli eventi calamitosi che si sono susseguiti in Italia nel periodo analizzato, tuttavia è evidentemente riscontrabile un impiego sempre crescente da parte del Governo dei poteri emergenziali. Al di là quindi delle "asimmetrie formali" riscontrabili nel d.P.C.m., l'interrogativo di fondo ha come scenario la possibile "ordinarietà" del contesto emergenziale. Ci si potrebbe perciò interrogare se possa esistere nel nostro ordinamento una gestione dell'"emergenza ordinaria", a causa del rapido dispiegarsi di quegli accadimenti politico-sociali-ambientali che nei periodi più recenti hanno trasformato la concezione stessa dell'emergenza, divenuta appunto una condizione "normale" della società. Tutto ciò potrebbe prefigurare lo stabilizzarsi di un insieme di norme attraverso cui si andrebbe sfumando la precisa linea di demarcazione fra legislazione ordinaria ed emergenziale. E' questo un aspetto di non poco conto dal momento che l'emergenza dovrebbe essere sempre considerata una situazione "patologica" ed "estrema" che "interrompe l'unificazione dell'ordinamento come espressione della sovranità del popolo e, quindi, della società organizzata" (V. Angiolini, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, 1986).

Su di un diverso versante non bisogna poi dimenticare come l'obiettarsi di questa produzione giuridica avviene mentre nel nostro Paese è presente un sempre più forte processo devolutivo, che tende ad attribuire via via maggiori competenze amministrative agli enti locali. Al contrario, a causa di questa massiva produzione di atti, si è realizzato - seppur per interessi primari di tutela della collettività, ma valutati sulla sola base di scelte politiche non sottoposte al vaglio parlamentare - un accentramento normativo ed organizzativo straordinario, in difformità rispetto a quanto previsto dalle norme costituzionali. Infatti, la previsione di attribuire esclusivamente allo Stato il potere di emanare atti amministrativi in deroga al diritto vigente sembra limitare eccessivamente le competenze regionali nel quadro del nuovo federalismo amministrativo, basato sulla integrazione delle competenze tra i diversi livelli di governo sulla base del principio di sussidiarietà (F. Giuffré, *Calamità naturali ed emergenza nella transizione costituzionale italiana: spunti a proposito di retaggi statualistici e nuova ispirazione autonomistica*, in *Diritto e società*, 2001). L'atto in oggetto pare inoltre comprimere l'autonomia regionale in tema di sicurezza, materia che, seppur di competenza statale, ammette già ora un coinvolgimento delle regioni sul piano delle funzioni amministrative secondo il disposto dell'art. 118 Cost. (terzo comma).

Tutte queste considerazioni valgono ancor più per la situazione "pre-emergenziale" che stiamo analizzando, in cui era preferibile coinvolgere, attraverso intese, le stesse Regioni per la programmazione generale degli interventi, dal momento che "l'emergenza non legittima il sacrificio illimitato dell'autonomia regionale" (sent. Corte Cost. n.307/83 ma vedi anche la recente sent. Corte Cost. 39/03).

Per tracciare un primo bilancio di verifica della legittimità dell'atto emergenziale e della conseguente ordinanza n. 3275 può essere sottolineato come non pare pienamente giustificabile la rottura dell'ordine delle competenze sulla base delle premesse esposte nell'atto, sebbene previste per salvaguardare - in una situazione di crisi - gli interessi fondamentali della collettività. In particolare, esse appaiono insufficienti nella motivazione di fondo e nella mancata indicazione di un termine temporale. Tali asimmetrie formali fanno apparire eccedenti, in questo caso, le attribuzioni del governo che dovrebbe avvalersi di questi decreti solo nei limitati casi in cui sia chiamato a fronteggiare situazioni di stringente emergenza, e che prevedano deroghe "ben definite nel contenuto, nei tempi, nelle modalità di esercizio" (sent. Corte Cost. n. 418/1992). Soltanto con il pieno rispetto di questi parametri potremmo in futuro attenuare, anche se solo parzialmente, il pericolo di un ordinamento in perenne "emergenza-ordinaria".

In un momento storico difficile le decisioni da prendere sono senza dubbio altrettanto impegnative. La decretazione dello stato di emergenza nel nostro Paese nasce sicuramente da esigenze di tutela e di sicurezza primarie e nell'interesse della collettività. Ma può rappresentare, come visto in questo caso, anche un precedente discutibile per forme, modi e contenuti.

