

CAMERA DEI DEPUTATI: AUDIZIONE DI FRONTE ALLA I COMMISSIONE (AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI) SULLA DECRETAZIONE D'URGENZA

*Prof. Mauro Volpi*

19 giugno 2014

In via preliminare desidero ringraziare il Presidente della Commissione, on Francesco Paolo Sisto, e tutti i deputati che ne fanno parte per l'invito che mi è stato rivolto ad intervenire sulla decretazione d'urgenza. Si tratta di una questione attinente al sistema delle fonti del diritto che ha tuttavia rilevanza non solo sotto il profilo tecnico-giuridico, ma anche dal punto di vista politico-istituzionale, in quanto incide sui rapporti tra i massimi poteri dello Stato e quindi sul funzionamento della forma di governo.

1. Non pare inutile compiere sul tema una sintetica ricognizione di natura comparativa. Ebbene, l'istituto del decreto-legge non è molto frequente nelle democrazie contemporanee, a differenza di quel che si verifica per la delegazione legislativa che è riscontrabile ovunque anche se in forme differenziate. Le Costituzioni della maggioranza delle grandi democrazie non contengono alcuna previsione costituzionale in materia. Nel Regno Unito la prassi del ricorso parlamentare al *bill of indemnity* è finalizzata unicamente a convalidare gli atti compiuti da ministri o pubblici funzionari in caso di necessità che comunque restano illegittimi e non sono convertiti in legge. In Europa continentale il decreto-legge non è previsto in Germania, dove l'abuso della decretazione d'urgenza nell'ultima fase della Repubblica di Weimar e durante il regime nazista ha lasciato un triste ricordo, e neppure in Francia, Paese nel quale il Governo è titolare di poteri notevoli di direzione e condizionamento dei lavori parlamentari, ma può adottare *ordonnances* con forza di legge solo su legge di abilitazione del Parlamento. Tra le Costituzioni che riconoscono la decretazione d'urgenza, alcune contengono una clausola di natura generale che attribuisce formalmente al Capo dello Stato il potere di ricorrere a "leggi provvisorie" o a "decreti con valore di legge", la cui emanazione è subordinata a presupposti straordinari (in Danimarca l'impossibilità di riunire il Parlamento, in Grecia il verificarsi di "circostanze eccezionali di necessità estremamente urgente ed imprevista"). In altri ordinamenti invece sono previste clausole sostanziali specifiche limitative del ricorso al decreto-legge. Così nella Costituzione austriaca sono indicate numerose materie sulle quali le "ordinanze provvisorie aventi forza di legge" non possono intervenire. La Costituzione del Portogallo è l'unica nella quale al Governo viene attribuito in via ordinaria, indipendentemente dal verificarsi di circostanze eccezionali, il potere di approvare decreti-legge nelle materie non riservate

al Parlamento o, su autorizzazione di questo, nelle materie di riserva parlamentare relativa, i quali ultimi possono essere oggetto di un controllo del Parlamento che con propria risoluzione può farne cessare l'efficacia. Infine la Costituzione spagnola contiene una disciplina costituzionale più simile a quella italiana nell'individuazione dei presupposti ("straordinaria e urgente necessità"), ai quali aggiunge un elenco di materie nelle quali il decreto-legge non può intervenire (ordinamento delle istituzioni basilari dello Stato, diritti e doveri dei cittadini, regime delle Comunità autonome, diritto elettorale generale); da notare poi che il termine per la convalida o meno dei decreti da parte del Congresso dei deputati è di trenta giorni dalla loro promulgazione.

2. Nell'ordinamento italiano molto più che negli altri si è verificata una netta discrasia tra le previsioni contenute nella Costituzione e la prassi che ha dato luogo ad un abuso ripetuto e costante della decretazione d'urgenza. Per misurarne la portata, basti ricordare le parole con le quali nella seduta del 17 ottobre 1947 dell'Assemblea costituente Meuccio Ruini rinveniva l'intenzione dei padri fondatori nella volontà di "limitare l'arbitrio con freni e prescrizioni così rigorose, che il Governo non adotterà l'inevitabile male dei decreti-legge, se non in casi di vera e assoluta necessità, tali che non potranno non essere riconosciuti dal Parlamento". In realtà un uso contenuto della decretazione d'urgenza si è avuto solo nelle prime quattro legislature repubblicane, mentre in seguito si è verificato un crescendo che ha trasformato il decreto-legge in una "iniziativa legislativa rinforzata" (come ebbe a scrivere Alberto Predieri nel 1973), soggetta dopo l'entrata in vigore alla contrattazione tra Governo e Parlamento, fino a giungere all'assoluta anomalia della reiterazione dei decreti-legge decaduti interrotta dalla sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996. In particolare il ricorso ai decreti-legge è avvenuto il più delle volte senza che ricorressero i presupposti costituzionali, e in particolare quello della straordinarietà, intesa come imprevedibilità e eccezionalità della situazione che dovrebbe legittimarne l'adozione. Non è servito a limitare l'abuso neppure l'intervento del legislatore con l'art. 15 della legge n. 400 del 1988, il quale per un verso ha esplicitato limiti già impliciti nell'art. 77 della Costituzione, per un altro ha indicato limiti ulteriori, ma derogabili in quanto contenuti in una legge ordinaria.

Per alcuni l'abuso della decretazione d'urgenza deriverebbe dalla natura assembleare della forma di governo e dalla conseguente debolezza degli strumenti attribuiti al Governo per far valere la sua volontà in Parlamento. A mio parere si tratta di una tesi semplicistica e non corrispondente alla realtà. La nostra forma di governo parlamentare è stata definita dalla più autorevole dottrina come "atipica" o "corretta" proprio per segnalare le limitazioni ai poteri del Parlamento contenute nella Costituzione volte ad evitarne il predominio. Degli istituti correttivi fanno parte i poteri normativi del Governo, esercitabili mediante atti aventi forza di legge o mediante regolamenti, tra i

quali ultimi spiccano i regolamenti di delegificazione, introdotti dalla legge n. 400 del 1988, autorizzati a disciplinare materie oggetto di normazione primaria. In realtà, l'abuso dei decreti-legge è derivato più dalla debolezza politica degli esecutivi nel nostro Paese che dalla loro presunta debolezza istituzionale. Ciò è risultato con evidenza dopo le modificazioni ai Regolamenti parlamentari avviate dalla fine degli anni Ottanta del secolo scorso, che hanno attribuito al Governo un ruolo non irrilevante nella programmazione dei lavori parlamentari e dato vita a vari istituti antiostruzionistici e di riduzione dei tempi di esame dei disegni di legge, tra i quali spiccano il contingentamento dei tempi di discussione e la cosiddetta "ghigliottina", parzialmente prevista e oggetto di prassi al Senato, mentre alla Camera è stata utilizzata una sola volta al di fuori di una esplicita previsione regolamentare.

Una conferma della tesi qui sostenuta viene dalla prassi del ricorso alla decretazione d'urgenza verificatasi nell'ultimo ventennio, nel quale sono stati in vigore sistemi elettorali prevalentemente maggioritari o caratterizzati da correttivi ipermaggioritari, che hanno prodotto in alcune legislature maggioranze di governo di notevole ampiezza. Ciò avrebbe dovuto produrre una contrazione del ricorso ai decreti-legge, vista la possibilità teorica per il Governo, grazie al sostegno della maggioranza parlamentare, di garantire l'attuazione del proprio programma, al di fuori dei casi straordinari di necessità e d'urgenza, attraverso l'ordinaria iniziativa legislativa e il ricorso a procedimenti abbreviati in caso di urgenza. Così non è stato non certo per "colpa" della Costituzione, ma a causa del formarsi di coalizioni poco coese ed eterogenee costruite più per vincere le elezioni che per governare e che si sono progressivamente sfaldate nel corso della legislatura.

A tal proposito risultano particolarmente significativi i dati contenuti nel dossier n. 108 del 26 marzo 2014, curato dal Servizio Documentazione e Ricerche della Camera, relativi alla decretazione d'urgenza nelle ultime tre legislature, che sono stati puntualmente ripresi nella relazione del Presidente di questa Commissione del 27 marzo 2014. Lo studio citato smentisce la tesi, recentemente riproposta da Ceccanti, secondo la quale la decretazione d'urgenza si concreterebbe non in uno strapotere del Governo, ma in una negoziazione permanente con i gruppi parlamentari che confermerebbe la natura assembleare della forma di governo. A me pare che il predominio del Governo e il conseguente pregiudizio dell'equilibrio tra poteri a danno del Parlamento siano dimostrati da alcune sintetiche considerazioni:

a) il Governo si è di fatto impadronito della funzione legislativa, come attesta la crescita esponenziale nelle ultime legislature dei decreti-legge e ancor di più degli "spazi normativi" da essi occupati, dalla quale deriva che ormai le leggi di conversione costituiscono la maggioranza di quelle approvate dal Parlamento;

- b) il Governo fa sempre più frequentemente ricorso alla presentazione nel corso della conversione di un maxiemendamento, che stravolge il contenuto originario del decreto, sul quale pone la questione di fiducia che impedisce alla radice qualsiasi possibilità non dico di negoziazione, ma anche di contributo parlamentare al miglioramento del testo; va sottolineato inoltre che nell'attuale legislatura la questione di fiducia è stata posta soprattutto alla Camera, cioè nel ramo del Parlamento nel quale il Governo in carica gode di una maggioranza più consistente, il che a mio parere deriva non solo dalla impossibilità di ricorrere in tale sede al contingentamento dei tempi, come avviene al Senato, ma anche dalla preoccupazione di garantire la disciplina della maggioranza;
- c) i decreti-legge prevedono spesso un numero abnorme di provvedimenti attuativi, parte dei quali non vengono adottati anche a distanza di tempo, tecnica che contrasta apertamente con i presupposti costituzionali e con la conseguente previsione, contenuta nell'art. 15, c. 3, della legge n. 400, che essi debbano contenere misure di immediata applicazione;
- d) il ricorso alla prassi del "bicameralismo alternato" fa sì che la seconda Camera investita della lettura del disegno di legge di conversione a ridosso della scadenza del decreto, non svolga nessun esame approfondito del testo né alcuna funzione emendativa;
- e) il divieto di reiterazione in assenza di nuovi presupposti viene talvolta aggirato mediante la riproposizione da parte del Governo del contenuto del decreto decaduto o a rischio di decadenza all'interno di un diverso decreto-legge oggetto di conversione; sotto questo punto di vista mi pare emblematica la vicenda dei tre successivi decreti-legge "Salva Roma", che dalla vigilia di Natale all'aprile di quest'anno ha visto susseguirsi in materia prima un decreto omnibus criticato per la sua eterogeneità dal Capo dello Stato, poi il suo sdoppiamento in due diversi provvedimenti e infine la collocazione delle norme di sanatoria del debito della Capitale in un nuovo ampio decreto contenente anche "misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche";
- f) il decreto-legge viene utilizzato come strumento per dare vita a riforme ordinamentali, che richiederebbero l'esercizio della ordinaria funzione legislativa delle Camere o addirittura una normativa di rango costituzionale; basti pensare alle disposizioni di riforma delle Province contenute nei due decreti-legge n. 201 del 2011 e n. 95 del 2012, annullate dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 220 del 2013, alla legge sui reati in materia di stupefacenti n. 49 del 2006, dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 32 del 2014 sia in quanto legge di conversione di un decreto-legge contenente disposizioni del tutto eterogenee sia per il rilievo politico, giuridico e scientifico di una riforma che "avrebbe richiesto un adeguato dibattito

parlamentare”, infine alle disposizioni di riforma del finanziamento dei partiti politici introdotte con il decreto-legge n. 149 del 2013, poi convertito nella legge n. 13 del 2014.

Dall’insieme degli elementi citati non si può che trarre la conclusione che il decreto-legge non è più un “disegno di legge rinforzato”, ma è diventato uno strumento attraverso cui il Governo impone la propria volontà alle Camere senza un adeguato dibattito parlamentare, spesso al di fuori di ogni possibilità di controllo da parte del Presidente della Repubblica, e si impadronisce di fatto della funzione legislativa. Inoltre il ricorso abnorme al decreto-legge è un “cane che si morde la coda” in quanto determina, in virtù della precedenza attribuita all’esame dei d.d.l. di conversione, un allungamento dei tempi di esame di quelli ordinari, che viene spesso invocato per giustificare l’adozione di nuovi provvedimenti di urgenza

3. Quali possono essere i rimedi all’abuso della decretazione d’urgenza? A questo proposito va salutato senz’altro positivamente il nuovo corso giurisprudenziale seguito dalla Corte costituzionale a partire da circa venti anni, che, anche se con qualche incertezza, ha reso più stringente il sindacato sui presupposti e sui contenuti dei decreti-legge. Altrettanto positivi sono stati gli interventi sempre più numerosi del Presidente della Repubblica, volti a contenere le pratiche più abnormi fino a minacciare il rinvio alle Camere della legge di conversione. Ma tutto ciò non è stato sufficiente, in quanto la fantasia dei governi nel ricorrere a tecniche di aggiramento del dettato normativo e delle decisioni giurisprudenziali si è rivelata inesauribile. Occorre quindi pensare ad apposite riforme di natura normativa.

Alcune risposte possono essere date a livello regolamentare. A questo proposito sarebbe auspicabile un confronto che, nel rispetto dell’autonomia regolamentare di ciascuno dei due rami del Parlamento, si proponga quanto meno di ridurre le asimmetrie esistenti in materia tra Camera e Senato. Basti pensare alle differenti discipline regolamentari relative al filtro sull’esistenza dei presupposti costituzionali dei decreti-legge e alla diversa valutazione affermata nella prassi parlamentare circa la natura della legge di conversione come atto inscindibilmente collegato al decreto-legge o come autonoma e libera manifestazione della volontà legislativa del Parlamento, che ha una ricaduta importante sui criteri più o meno rigorosi utilizzati per giudicare l’ammissibilità degli emendamenti e in particolare dei maxiemendamenti provenienti dal Governo e della posizione della questione di fiducia. Va comunque dato atto che la prassi seguita nella Camera dei deputati risulta complessivamente più rigorosa rispetto a quella del Senato.

Al di là delle previsioni regolamentari, appare indispensabile una revisione dell’art. 77 della Costituzione, che tenga conto delle proposte formulate ormai da trenta anni (dalla Commissione Bozzi in poi). Il d.d.l. cost. n. 1429 adottato come testo base dalla I Commissione del Senato

propone una modifica dell'art. 77 che costituzionalizza le previsioni dell'art. 15, cc. 2 e 3 della legge n. 400 del 1988 con due commi aggiuntivi. Il primo vieta che il Governo possa mediante decreti-legge disciplinare le materie per le quali l'art. 72, c. 4, stabilisce una riserva di assemblea, reiterare disposizioni contenute in decreti non convertiti e regolare i rapporti giuridici sorti sulla base di questi, ripristinare l'efficacia di norme di legge o di atti con forza di legge dichiarati illegittimi dalla Corte costituzionale per vizi non formali. Il secondo stabilisce che i decreti devono recare misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo. La proposta è condivisibile, anche se dovrebbe essere integrata dal divieto di attribuire con decreto-legge poteri regolamentari in materie già disciplinate con legge (contemplato sia nel progetto della Commissione D'Alema nella XIII legislatura sia nella bozza Violante nella XV legislatura), divieto che sarebbe auspicabile al fine di evitare che il Governo possa autorizzare se stesso a ricorrere a regolamenti di delegificazione. Vi è da chiedersi comunque se non sarebbe opportuno stabilire che la decretazione di urgenza, al fine di essere ricondotta alla *ratio* costituzionale, sia limitata ad alcune materie: sicurezza nazionale, pubbliche calamità, norme finanziarie (secondo quanto proposto dalla Commissione D'Alema), nonché attuazione di atti comunitari, la cui mancata tempestiva adozione possa comportare una responsabilità dello Stato per l'inadempimento di obblighi comunitari (proposta formulata nell'XI legislatura dalla Commissione De Mita-Iotti). Infine dovrebbe essere stabilito il divieto di approvare in sede di conversione emendamenti aggiuntivi (secondo quanto suggerito dalla Commissione dei "saggi" istituita dal governo Letta), in modo da evitare che la legge possa essere sovraccaricata dei contenuti normativi più vari ed eterogenei e quindi distanti da quello originario.

D'altro lato, nell'intento proclamato di ridurre il ricorso ai decreti-legge, il d.d.l. cost. n. 1429 propone una modificazione dell'art. 72 Cost., secondo la quale il Governo potrebbe chiedere alla Camera " di deliberare che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla votazione finale entro sessanta giorni dalla richiesta ovvero entro un termine inferiore determinato in base al regolamento tenuto conto della complessità della materia. Decorso il termine, il testo proposto o accolto dal Governo, su sua richiesta, è posto in votazione, senza modifiche, articolo per articolo e con votazione finale." In pratica viene avanzata una proposta di "corsia preferenziale" che prevede l'applicazione in termini assoluti e generici del procedimento straordinario e abbreviato previsto dall'art. 77 per la conversione dei decreti-legge a qualsiasi disegno di legge governativo e può alla fine impedirne la emendabilità secondo il sistema del "voto bloccato". Ora, in passato anche chi ha proposto di riconoscere al Governo il potere di chiedere un voto a data fissa su alcuni dei suoi provvedimenti, ha sostenuto che tale potere dovesse essere circoscritto da un insieme di cautele e di limitazioni di cui non vi è traccia nel d.d.l. n. 1429. Mi

limite a ricordare l'elaborazione sul punto contenuta nella Relazione finale della Commissione dei "saggi" del 17 settembre 2013, nella quale si precisa che la proposta del voto a data fissa non è ammissibile per le leggi costituzionali, organiche e bicamerali, che l'attivazione della procedura speciale non è automatica, ma subordinata ad un voto dell'Assemblea, che la richiesta del Governo può riguardare un numero di disegni di legge determinato dal Regolamento della Camera, e infine non è previsto che il termine finale per l'esame dei disegni di legge "prioritari" sia indicato direttamente nella Costituzione. In realtà la formulazione estrema proposta dal d.d.l. n. 1429 avrebbe l'effetto di costituzionalizzare il predominio assoluto del Governo e di sconvolgere il procedimento legislativo, attribuendo all'esecutivo il potere di imporre qualsiasi sua proposta senza una adeguata discussione parlamentare e senza alcuna possibilità all'occorrenza di emendare il testo. Si tratta di un istituto che non ha eguali in altre democrazie consolidate, e non è rinvenibile neppure nell'ordinamento francese, nel quale la riforma costituzionale del 2008 ha ridimensionato i poteri del Governo in Parlamento sulla fissazione dell'ordine del giorno delle Camere e ha delimitato rigorosamente le materie sulle quali l'esecutivo può chiedere l'iscrizione prioritaria dei propri disegni di legge, facendo ricorso all'occorrenza al voto bloccato (peraltro raramente utilizzato), ma non al voto a data fissa (che è previsto dalla Costituzione solo per la legge finanziaria e per la legge di finanziamento della sicurezza sociale). Al più nella Costituzione ci si dovrebbe limitare a prevedere che il Governo possa dichiarare prioritari un numero limitato di disegni di legge, indicato nei Regolamenti parlamentari, essenziali per l'attuazione del suo programma e, con il consenso delle Camere, chiederne la sottoposizione al voto entro tempi certi, fissati di volta in volta a seconda della complessità del testo.

In conclusione ritengo che sulla decretazione d'urgenza e sulla limitazione del suo abuso si svolga una partita determinante: quella della salvaguardia del principio dell'equilibrio tra i poteri, che richiede certo un ruolo governante dell'esecutivo, ma impone altresì che il Parlamento, organo della rappresentanza politica e istituzione del pluralismo, non venga compresso e mortificato perché ciò si tradurrebbe in un pregiudizio per le garanzie dei diritti delle persone e per la qualità della democrazia nel nostro Paese.