

Decretazione d'urgenza: il declino di una fonte

di Simona Di Maria
18 maggio 2015

La riforma costituzionale in divenire, tra le altre cose, consolida gli argini e chiarisce i confini dei limiti di legittimità della decretazione d'urgenza, eretti esegeticamente dalla giurisprudenza costituzionale, con l'intento di rimediare l'abuso; dal diritto vivente al diritto positivo. Al contempo offre al Governo strumenti di intervento sui lavori parlamentari, alternativi alla decretazione e meno dirompenti. L'obiettivo è di ri-bilanciare i rapporti fra gli organi dello Stato che, di fatto, si sono squilibrati in modo sempre più evidente a favore dell'Esecutivo (e della maggioranza che lo sostiene). Mediare fra governabilità e tutela della rappresentatività parlamentare, disciplinando i casi e i modi della decretazione, è una delle necessità primarie.

La questione è l'idoneità degli strumenti approntati a perseguire lo scopo e se si assisterà, finalmente, al declino della fonte decretizia.

Se il 60% delle leggi sono di conversione e affette da gigantismo, vuol dire che la decretazione non è d'urgenza: decreti omnibus, ad efficacia differita, di riforma (un ossimoro), a cui si aggiunge il paradosso della questione di fiducia. Il danno sta nel disordine normativo e amministrativo nell'incertezza del diritto. Il vantaggio è la velocità, pretesa in ogni fare umano.

L'eccezionalità non è in un fatto esterno, ma nell'interna incapacità degli organi politico-istituzionali di assolvere le loro funzioni, muovendosi nella nuova scala valoriale imposta dai mutamenti economici-sociali-politici. Sul piano politico-istituzionale, gli ultimi venti anni hanno visto il tiro alla fune fra il contenere e l'espandere la decretazione: da un lato i massimi organi di garanzia, e dall'altro Governo e Parlamento. Oggi, anche il Parlamento vuole parsimonia e pretende il rispetto dell'autogestione dei suoi lavori, fagocitati dai procedimenti di conversione. Il fronte è compatto.

Sul piano ordinamentale, una giurisprudenza costituzionale alle soglie della creatività ha intessuto una rete di limiti a maglie sempre più fitte sia al decreto legge che al potere parlamentare di emendamento; la dottrina ha avuto di che discutere. Detrattori e sostenitori dei limiti pretori assistono ad una riforma costituzionale che li accoglie, consolidandoli e chiarendone i confini, seppur con qualche timidezza.

Il disegno AC2613-A contiene interventi diretti e indiretti.

I primi sono tutti nell'art. 77; immutata la regola generale nel comma 1: il Governo non può legiferare.

Quella dell'Esecutivo rimane una non-competenza legislativa. Identica la triade del presupposto: straordinarietà -necessità -urgenza.

Il comma 2 scioglie

positivamente il dubbio se il decreto possa occuparsi delle materie riservate alla funzione legislativa bicamerale. Norma solo all'apparenza procedurale, presuppone, legittimandolo, il decreto che verta su materie delicatissime indicando la Camera come destinataria della presentazione. Ora, un decreto che introduca, ad esempio, una revisione costituzionale o che disciplini le funzioni fondamentali degli enti locali, è difficile da ipotizzare: accogliere le istanze contenitive e allo stesso tempo consentire che i decreti invadano quei temi, è paradossale. Anzi, schizofrenico. Appare lecito solo uno sfioramento di quegli ambiti con norme strettamente tecniche, non espressive di scelte di merito. Lo ha chiarito senza dubbi la Consulta nel 2013, bocciando la riforma

delle Province.

Quanto alla materia

costituzionale, la necessità che si fa legge, come tale non disciplinabile a priori, è la sola che possa legittimare un decreto che sospenda norme costituzionali; giammai che le revisioni.

Che questa sia la

giusta interpretazione da dare ad una norma che dice troppo, è confermato dal comma 4 che sottrae alcune materie e funzioni alla non-competenza legislativa; sono limiti già positivizzati con legge ordinaria (art. 15 L. 400/88) a cui, dai più, è stata negata forza cogente nei confronti di fonte pari ordinata, nonostante la valenza quasi costituzionale che la Consulta le ha riconosciuto da ultimo.

Consapevoli della fallacia di limiti assoluti in materia

elettorale, è ritagliata una porzione non preclusa alla decretazione: l'organizzazione del procedimento elettorale e lo svolgimento delle elezioni; interventi minori, limitati dalla regola cautelare, rimasta inespresa, che legittima solo norme con conseguenze reversibili e sorrette dalla ampia condivisione fra maggioranza e minoranza.

Maggior spazio è riservato alla

funzione di controllo del Presidente della Repubblica tanto che il termine di decadenza può estendersi di altri 30 giorni ove questi intenda rinviare alla Camera; prerogativa difesa con forza dal suo titolare a partire dalla presidenza Ciampi e senza soluzione di continuità fino a Napolitano, al cui esempio Mattarella sembra allinearsi.

Il comma 5, nella versione precedente dettava una norma di grande importanza, ora taciuta. Accogliendo un orientamento della cui giustizia formale e sostanziale non era dato dubitare, disponeva: i decreti recano misure di immediata applicazione e di contenuto

specifico, omogeneo e corrispondente al titolo. Le stesse parole della L. 400/88, ma elevate al rango costituzionale. Limite assoluto avverso decreti ad efficacia differita, a contenuto variegato e trasversale, di riforma, a carattere ordinamentale: il peggio che la decretazione d'urgenza ha prodotto negli ultimi 30 anni. Omogeneità, immediatezza e specificità divenivano requisiti di legittimità al pari dell'esistenza del presupposto d'urgenza; sindacabili sempre dal Parlamento e dal Presidente, ed eventualmente dalla Consulta. La Corte non poteva arrivare a tanto, seppure fosse il suo best costituzionale: allo stato del diritto positivo la disomogeneità non era più che una prova attendibile, ma confutabile, dell'evidente carenza del presupposto. Tale resterà.

È una confessione che Governo e

Parlamento non sono pronti a siglare il patto di astinenza dalla pratica malsana dei decreti omnibus e affini, nonostante ne riconoscano le distorsioni, anche costituzionali.

Il comma 6

inibisce gli emendamenti estranei all'oggetto e alle finalità del decreto aderendo alle sentenze costituzionali nn. 171/07, 22/12 e 32/14 in modo completo e addirittura soverchiante: l'omogeneità riferita all'emendamento, ne diviene requisito di legittimità; il suo difetto non è più, soltanto un indice di sviamento del potere legislativo come in quelle pronunce, ma è esso stesso vizio. La conversione, dunque, non è esercizio ordinario della potestà legislativa, ma esercizio speciale, fortemente funzionalizzato; e tuttavia è caduto l'antecedente logico necessario: l'omogeneità di quel che si converte. Viene contraddetto il principio generale, di fonte pretoria, di rispondenza speculare fra i limiti al decreto e i limiti alla legge di conversione. Di più: è proprio la coerenza interna del decreto che può impedire posticce aggiunte in sede di conversione: l'una omogeneità è base dell'altra; in questo senso l'omogeneità del decreto riveste un ruolo più rilevante.

Quanto ai secondi, gli interventi

indiretti sono chiamati ad un ruolo decisivo, da un lato snellendo l'iter ordinario di legislazione e, dall'altro, fornendo all'Esecutivo uno strumento alternativo al decreto-legge,

meno dannoso ma parimenti rapido nel risultato: il disegno di legge con iscrizione prioritaria e voto a data certa. Visto

da vicino non fa cos'altro paura.

L'art.

72 al comma 7 conferisce al Governo una facoltà e non un diritto potestativo:

avanzare una richiesta di esame

prioritario di un ddl, purché qualificato dalla essenzialità per l'attuazione del programma e sempre che non verta

su determinate materie.

In

prima battuta, la Camera può accordare o

negare l'iscrizione ove non ravvisi l'essenzialità o quando ritenga

opportuno un più articolato dibattito, trattandosi di disegni complessi.

Valutazione che è contro-limite irrinunciabile.

In

seconda battuta, se ha iscritto, segue l'esame

del disegno promuovendo, bocciandolo, emendandolo, al pari di ogni altro.

Lodevole l'abbandono della blindatura del voto, a cui sarebbe auspicabile

aggiungere l'esclusione del cumulo con la questione di fiducia. Più in

generale, la mancata regolamentazione del voto fiduciario è segno che il

giudizio di ponderazione fra l'interesse

alla libera espressione della volontà parlamentare e quello alla governabilità

si è risolto a favore di quest'ultimo.

Che

sia un'alternativa alla decretazione è suffragato dalla parziale sovrapponibilità

dei limiti di materia-funzione e dal richiamo all'omogeneità del disegno di

legge; peccato che sull'omogeneità del decreto si sia preferito tacere.

Raffrontato

all'immediata entrata in vigore di norme con forza di legge che i destinatari

subiscono e su cui il Parlamento può intervenire solo a posteriori, è più

innocuo. Può invero interferire con la programmazione dei lavori parlamentari,

ma solo se la Camera lo consente; l'antagonista decreto sovverte l'ordine dei

lavori senza che le Camere possano alcunché.

Considerato quanti decreti legge sono emanati solo per

ottenere una rapida decisione legislativa (cd. disegni di legge rinforzata), il

procedimento preferenziale appare realmente deflattivo della decretazione.

L'approdo costituzionale era auspicabile

e si è spinto in due direzioni.

La prima raccoglie l'opera pretoria

cucendo una veste di diritto positivo indosso al frutto dell'esegesi

costituzionale. Ci ridurrà notevolmente l'incertezza di quel diritto vivente

ancora troppo acerbo. Un intervento così circoscritto sarebbe stato, per,

inefficace. La seconda è innovativa: strumenti alternativi, capaci di assicurare

quei fini a cui il decreto-legge è stato piegato nonostante i deprecabili

effetti collaterali.

Il

sistema maggioritario sollecita il Governo a mettere in vetrina i punti del suo

indirizzo politico di maggior presa sulle aspettative collettive. Il decreto

legge vi si è prestato, capace com'è di disporre le misure ad acclamazione popolare, facendo emergere il fare del

Governo anche mediaticamente. L'interesse a cui tutto pare postergabile - la

governabilità - pretende un Esecutivo capace

di interferire sul Legislativo. L'interferire è legittimo, l'erosione no; è una

degenerazione.

Il perseguimento cieco della

governabilità ha risultati immediati, ma si risolve talvolta in sacrifici

eccessivi ad emersione differita. Nel tentativo di segnare un nuovo baricentro

fra Esecutivo e Legislativo è indispensabile creare contrappesi che bilancino

le esigenze dell'uno e dell'altro.

Il cuore della riforma sta esattamente nel cercare un nuovo equilibrio fra i due protagonisti istituzionali che, da un lato, garantisca la pronta governabilità e, dall'altro, conservi la rappresentatività del Parlamento.