

Un decreto-legge emanato e non approvato?

di Emanuele Rossi

1. La vicenda relativa alla procedura approvativa del decreto-legge 31 maggio 2010 n. 78 (c. d. decreto anti-crisi), pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 125 dello stesso 31 maggio, merita di essere segnalata ed analizzata nei suoi passaggi più significativi, anche attraverso i comunicati ufficiali delle varie istituzioni coinvolte.

Il decreto in questione è stato approvato dal Consiglio dei ministri in data 25 Maggio 2010, come risulta dal comunicato emesso in pari data dalla Presidenza del Consiglio ("La Presidenza del Consiglio dei Ministri comunica: il Consiglio dei Ministri si è riunito oggi, alle ore 19,30 a Palazzo Chigi, sotto la presidenza del Presidente, Silvio Berlusconi. (...). Il Consiglio ha approvato un decreto-legge che contiene misure finalizzate alla stabilizzazione finanziaria e alla competitività economica").

Al contrario però di come avviene di prassi, ed in coerenza con i presupposti di urgenza che dovrebbero riguardare il decreto-legge, il testo non è stato subito trasmesso alla Presidenza della Repubblica, e ciò in quanto esso risulta approvato dal Consiglio dei Ministri -stando ai comunicati e dalle dichiarazioni rese nell'occasione- "*salvo intese*", secondo una prassi peraltro largamente conosciuta in questi ultimi tempi: ciò al fine di consentire alla Presidenza del Consiglio di apportarvi le modifiche che si fossero rese necessarie, ed evitare così un'ulteriore deliberazione del Consiglio.

Che queste "intese" (da intendersi evidentemente interne allo stesso esecutivo) abbiano richiesto qualche giorno è testimoniato anche da quanto affermato il giorno successivo all'approvazione dal Presidente della Repubblica: parlando con i giornalisti fuori dalla libreria del Congresso di Washington egli spiegava infatti che il decreto non gli era ancora giunto ("Il commento alla manovra lo farò quando avrò visto il testo, che ancora fino a questo momento non è arrivato al Quirinale").

L'invio è avvenuto quattro giorni dopo la riunione del Consiglio dei ministri (sabato 29 maggio), come si legge in un comunicato apparso sul sito del Quirinale: "Il testo della manovra economica è stato trasmesso stamani da Palazzo Chigi al Quirinale. Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, secondo quando si apprende in ambienti del Quirinale, sta esaminando il testo del decreto-legge che, come da prassi, è stato trasmesso e firmato dal Presidente del Consiglio".

Nella stessa data, anche il Governo emetteva un proprio comunicato, nel quale si leggeva: "Il testo della manovra economica, già firmato dal Presidente del Consiglio, è ora al Quirinale in attesa della valutazione del Capo dello Stato".

Questa ripetuta precisazione in merito alla firma del Presidente del consiglio (precisazione del tutto superflua in termini generali) deve spiegarsi alla luce di alcune dichiarazioni rese dallo stesso premier nei giorni successivi alla riunione del Consiglio dei ministri. Nella prima egli aveva annunciato di non avere ancora firmato il decreto; nella seconda precisava che "la manovra viene firmata quando il Colle avrà dato la sua valutazione".

Da qui il sorgere di non pochi rilievi critici, anche da parte del Quirinale, sull'evidente intento di scaricare (almeno in parte) sul Presidente della Repubblica la responsabilità del contenuto del decreto-legge (il quale, va ricordato, conteneva pesanti misure di riduzione della spesa pubblica). E da qui, di conseguenza, il dietro front ufficiale della Presidenza del Consiglio e la puntualizzazione del Quirinale sulla preventiva firma del decreto-legge da parte di Berlusconi.

Giunto dunque alla Presidenza della Repubblica con la necessaria firma del Presidente del Consiglio, nella giornata successiva all'arrivo (ovvero domenica 30

maggio), il Quirinale restituiva il decreto al governo: in un comunicato dello stesso Quirinale si precisava che “il Capo dello Stato (ha) avanzato e rimesso alla valutazione del governo una serie di osservazioni e rilievi su delimitati aspetti di sostenibilità giuridica e istituzionale del provvedimento sottoposto all'esame per l'emanazione nella mattinata di sabato, fermo restando l'esclusiva responsabilità dell'esecutivo sugli indirizzi e sul merito delle scelte di politica finanziaria, sociale ed economica”.

Nella stessa giornata di domenica il governo ha provveduto a recepire i rilievi del Capo dello Stato e a modificare alcune disposizioni, trasmettendo la sera stessa il “nuovo” testo al Quirinale. Ciò è confermato da un ulteriore comunicato della Presidenza della Repubblica, ove si legge che “è pervenuto questa sera al Quirinale il testo definitivo del decreto cosiddetto anticrisi trasmesso dal Governo dopo l'esame dei rilievi e delle sollecitazioni formulate dal Presidente della Repubblica. Il Capo dello Stato, nel prendere atto degli intendimenti manifestati di dare seguito alle indicazioni da lui prospettate, dopo una rapida verifica del testo provvederà nella mattinata di domani alla emanazione del provvedimento”.

Con un comunicato del giorno successivo (siamo al 31 maggio) si è dato conto che “Il Presidente della Repubblica ha oggi emanato il decreto-legge (...) nel testo definitivo trasmesso ieri sera dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.”.

2. Fin qui le date e la vicenda, sulla quale vale la pena riflettere brevemente.

Come a tutti noto l'art. 77 Cost. stabilisce che il decreto-legge è adottato dal Governo, sotto la sua responsabilità; la legge n. 400/1988 stabilisce che il decreto legge, approvato con delibera del Consiglio dei ministri, è trasmesso dal Presidente del consiglio al Presidente della Repubblica per la sua emanazione.

La prima ovvia conseguenza di tali previsioni è che nessun decreto-legge può essere sottoposto alla firma del Presidente della Repubblica se prima non sia stato deliberato dal Consiglio dei ministri e firmato dal suo Presidente. Il che significa perciò che se Berlusconi non lo avesse firmato (com'egli aveva dichiarato in un primo momento), il decreto non poteva essere inviato al Capo dello Stato (se non come un documento provvisorio e informale, ma che allora non poteva considerarsi approvato dal Consiglio dei ministri come decreto-legge: mentre il comunicato del governo del 25 maggio espressamente afferma che “il Consiglio ha approvato un decreto-legge”). Con ulteriori profili di possibile responsabilità del Presidente del consiglio che si rifiuti di firmare un decreto-legge approvato dal Consiglio dei ministri. I successivi passaggi hanno peraltro confermato che si trattava di affermazioni sbagliate, come spesso succede al nostro premier, poi smentite da comunicati ufficiali.

Con riguardo poi all'approvazione “salvo intese”, ed al problema di cosa debba intendersi con essa (di cui subito dirò), è tuttavia evidente -dal punto di vista procedurale- che nel momento in cui avviene la trasmissione alla Presidenza della Repubblica quelle intese devono intendersi già realizzate e definite, e che il testo sottoposto all'emanazione deve considerarsi quello definitivo per il Governo. Se invece il “salvo intese” dovesse riferirsi a possibili rilievi del Capo dello Stato allora il problema sarebbe ancor più grave.

Tralasciando comunque questa ultima evenienza, occorre chiedersi come intendere l'espressione “salvo intese”, e soprattutto domandarsi con chi occorre “intendersi” e da parte di chi.

La formula fa intanto capire che non si sia trattato, nella prima ed anche unica volta che il decreto è andato in Consiglio dei ministri, di un'approvazione “definitiva” o, perlomeno, di un testo “definitivo”: anzi sembra doversi dedurre che il testo fosse provvisorio, e che ad esso potevano apportarsi modifiche a seguito delle “intese” suddette, e in ordine alle quali tuttavia non venivano specificati i soggetti coinvolti. In sostanza, si sarebbe trattato di un'approvazione (più o meno) “in bianco”, con delega a qualcuno

(verosimilmente il Presidente, o forse il ministro dell'Economia) ad apportare le modifiche che sarebbero risultate necessarie a seguito delle non specificate "intese". Il che spiegherebbe anche perché il decreto, approvato il giorno 25, sia stato trasmesso al Quirinale soltanto quattro giorni dopo.

Si potrebbe anche sostenere, tuttavia, che lo scopo di procedere ad un'approvazione "salvo intese" sia suggerito dall'esigenza di effettuare alcune "limature" dei testi, non realizzabili direttamente durante la seduta del Consiglio, con riguardo quindi a possibili e necessari coordinamenti tecnici o, comunque a scelte politiche di cui il Consiglio abbia almeno in parte condiviso ed approvato il contenuto. Se così fosse, si potrebbe anche ritenere auspicabile una prassi siffatta: ma in questo caso l'espressione forse non risulterebbe del tutto appropriata (non si tratterebbe infatti di "intese" quanto piuttosto di "verifiche", "aggiustamenti tecnici", ecc.), ed in ogni caso sarebbe opportuno circoscriverne l'applicazione mediante apposite garanzie procedurali.

Che tuttavia nel caso di specie non si sia trattato di mere correzioni tecniche e formali è confermato da alcune dichiarazioni rese dopo la seduta del Consiglio dei ministri: il ministro Bondi, ad esempio, ha pubblicamente dichiarato di non aver neppure letto le disposizioni che riguardavano il suo ministero. Al che il segretario del PD Bersani ha avuto facile gioco a osservare: "Se l'approvazione è avvenuta "salvo intese", Bondi si è dunque inteso con Tremonti? E se non è così che cosa ha mai approvato il Consiglio dei Ministri? Siamo evidentemente fuori da ogni regola, oltre che da ogni logica".

3. Ma ancor più preoccupante è l'aspetto che coinvolge il Capo dello Stato e le fasi successive a tale coinvolgimento.

Da quanto si deduce chiaramente dai comunicati ufficiali, dunque il Presidente Napolitano ha formulato dei rilievi al testo; questi -nella giornata di domenica!- sono stati recepiti "dal governo" e nella serata dello stesso giorno il "nuovo" testo è giunto al Quirinale.

La domanda che si pone a questo punto è: chi ha recepito detti rilievi?

Secondo la richiamata legge n. 400/1988 non vi è dubbio, mi pare, che sarebbe stata necessaria una nuova deliberazione del Consiglio dei ministri: di essa invece non vi è alcuna traccia, ed anzi possiamo dire con certezza che essa non vi sia stata. Dunque sono state apportate delle modifiche ad un decreto-legge approvato dal Consiglio dei ministri e firmato dal suo Presidente, senza che lo stesso Consiglio venisse nuovamente coinvolto. Si tratta pertanto di un decreto-legge emanato dal Capo dello Stato ma non approvato dal Governo? Qualche dubbio sorge, in effetti, ed anche la richiamata precisazione "salvo intese" non elimina certo tutti i dubbi.

In primo luogo in quanto, come si è accennato, non è affatto corretto ascrivere i possibili rilievi del Capo dello Stato all'espressione "intese". Sui contenuti del decreto-legge il governo non deve "intendersi" con il Capo dello Stato: le intese comportano infatti una condivisione in ordine al merito, ovvero all'opportunità politica delle misure adottate; aspetti che non devono essere concordati con il Presidente, dato che il decreto-legge è adottato, come recita l'art. 77, "sotto la sua responsabilità" (del governo, si intende). Il Presidente, al massimo, può formulare rilievi su profili di legittimità: ed in effetti il comunicato del Quirinale è attento nell'uso delle espressioni, facendo riferimento ad "osservazioni e rilievi su delimitati aspetti di *sostenibilità giuridica e istituzionale* del provvedimento", e al contempo rimarcando "l'esclusiva responsabilità dell'esecutivo sugli indirizzi e sul merito delle scelte di politica finanziaria, sociale ed economica".

Al riguardo merita precisare come sia nota una "prassi consolidata" di consultazione informale fra governo e Presidente della Repubblica, in base alla quale qualora il governo intenda far ricorso ad un decreto-legge provvede a trasmettere informalmente il testo al Presidente con qualche tempo in anticipo, affinché la dialettica istituzionale, condotta

secondo uno spirito di leale collaborazione e volta ad evitare l'insorgenza di conflitti in sede di emanazione (che culminano con il rifiuto di emanazione), possa agevolmente svolgersi. Ma tale "consultazione" dovrebbe limitarsi agli aspetti indicati, come il comunicato della Presidenza opportunamente precisa.

Dunque l'approvazione "salvo intese", anche ammettendone la correttezza in termini generali e la sua compatibilità con il tipo di approvazione richiesta, non poteva ritenersi idonea a "coprire" le correzioni rese necessarie dai rilievi del Capo dello Stato: dunque si torna al punto precedente, ovvero la constatazione che il testo finale (ed emendato) del decreto-legge in questione non è stato approvato dal Consiglio dei ministri. Da chi poi sia stato approvato non è dato sapere, se non dedurre che l'unica volontà certa è quella del Presidente del consiglio, che lo ha firmato (per la seconda volta) e re-inviato al Presidente della Repubblica.

Se tutto ciò andrebbe censurato anche qualora il decreto-legge fosse intervenuto su misure di dettaglio, mi pare francamente intollerabile che in questo modo sia stata approvata una manovra economica di tale entità. Se poi le ragioni fossero state soltanto formali e non sostanziali, forse si sarebbe potuto convocare una riunione del Consiglio dei ministri ancorché di domenica (o magari aspettare il lunedì mattina, in fondo non sarebbe successo nulla di irrimediabile), eventualmente sfruttando quelle opportunità che le nuove tecnologie offrono (e che il Presidente del consiglio utilizza spesso quando deve rivolgersi ai suoi fans).

Forum di Quaderni

tituzionali