

Buchi e toppe

di Giovanni Di Cosimo *
(26 novembre 2002)

1. Il disegno di legge La Loggia contiene una disposizione in forza della quale il Governo viene autorizzato alla ricognizione con decreto legislativo dei principi fondamentali in materia concorrente (art. 1.4). L'idea che siano i decreti legislativi a fissare i principi fondamentali in materia concorrente lascia però perplessi sotto almeno due profili: a) perché il modello dell'art. 76 Cost. non contempla principi di "primo livello" nella legge di delega e principi di "secondo livello" nel decreto legislativo (D'Atena); b) perché contrasta con la riserva di assemblea sull'approvazione delle leggi in materia concorrente desumibile dall'art. 11.2 della legge cost.le 3/2001 (Pizzetti, D'Atena).

Queste e altre perplessità sono emerse durante i lavori della Commissione affari costituzionali impegnata nella discussione del disegno di legge. Il testo licenziato il 12 novembre scorso stabilisce che il Governo è delegato ad adottare «uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, attenendosi ai principi della completezza, esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità».

La modifica più tangibile rispetto alla versione originaria del disegno di legge sta in quel "meramente" che sembra voler circoscrivere il più possibile il margine discrezionale del Governo. Intento, peraltro, poco realistico (o per lo meno, destinato verosimilmente a restare un lodevole proposito) posto che la ricognizione dei principi fondamentali della legislazione vigente è, direi per definizione, attività interpretativa a maglie larghe fortemente dipendente da valutazioni politiche. E' pressoché impossibile annullare il margine discrezionale del Governo che discende dalla natura stessa dello strumento adottato.

Un'altra modifica è che saltano o vengono modificati taluni criteri direttivi previsti nel testo originario. Dal testo licenziato dalla Commissione emerge poi la volontà di restituire con una mano al Parlamento ciò che con l'altra gli si toglie: già il testo originario prevedeva un doppio parere parlamentare sui decreti legislativi; ora, si stabilisce che il parere definitivo è espresso da un comitato composto in egual numero da deputati e senatori, comitato che avrà il compito di segnalare «se vi siano disposizioni che abbiano un contenuto innovativo dei principi fondamentali (...) ovvero si riferiscano a norme vigenti che non abbiano la natura di principio fondamentale».

2. Ma il punto che lascia più dubbiosi è un altro, laddove si dice che i decreti legislativi servono «in sede di prima applicazione, per orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni fino all'entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali». La previsione presuppone due fasi temporalmente distinte: la prima, "transitoria", nella quale i decreti legislativi orientano l'attività legislativa del Parlamento e dei consigli regionali; la seconda, "a regime", che comincia quando il Parlamento si deciderà finalmente ad approvare le leggi di definizione dei nuovi principi.

Che cosa sia questo "orientamento" è difficile capire. Si può ipotizzare che i legislatori statale e regionali, nell'accingersi a legiferare su un certo oggetto, dovranno prima prendere visione dei principi fondamentali della materia frutto della ricognizione governativa. Se per i Consigli regionali la cosa tutto sommato corrisponde alla logica dell'art. 117.3 Cost., sia pure con il non trascurabile particolare che la ricognizione è opera dei decreti legislativi anziché delle leggi, problemi nascono sul fronte parlamentare: il Parlamento è costretto ad attenersi a tali principi? Certamente no per la fase a regime (lo si ricava anche dal punto in cui il disegno di legge precisa che l'orientamento dura «fino all'entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali», laddove l'accento cade su nuovi e quindi diversi da quelli oggetto di ricognizione governativa).

Ma il vincolo al rispetto non c'è neanche nella fase transitoria. Infatti, nulla vieta che il Parlamento modifichi i principi implicitamente, dettando una nuova disciplina di una qualche materia. E proprio questo dovrebbe segnare il passaggio da una fase all'altra: fintanto che il Parlamento modifica implicitamente i principi di singole materie continua la fase

transitoria; quando li modifica espressamente si entra nella fase a regime.

A parte questo, sfiora il paradosso che il Parlamento decida di fare una legge che autorizza il Governo a indirizzarlo nella futura attività legislativa: si tratta di una curiosa inversione del rapporto delineato dalla Costituzione in base alla quale deve essere la legge di delega a indirizzare a mezzo dei criteri e principi direttivi il decreto legislativo. Ne risulta una nuova figura di atto con forza di legge: il “decreto legislativo d’orientamento” che prende direttive dalla legge di delega e a sua volta impartisce direttive alle leggi a venire.

Fra l’altro, se da un lato si cerca così di sottolineare la natura contingente della ricognizione governativa, dall’altro si rischia di ottenere un risultato contrario alle intenzioni: il mandato al Governo pare ora più ampio di quanto non fosse nel testo originario il quale si limitava a prevedere la delega per la «ricognizione dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti» (e questo nonostante il dichiarato tentativo di circoscrivere, mediante la formula della mera ricognizione, il margine discrezionale del Governo).

3. Se il Parlamento debba limitarsi a modificare i principi frutto di ricognizione governativa, oppure possa anche dettare disposizioni di dettaglio è, come sappiamo, controverso. Il problema dell’ammissibilità delle norme cedevoli nel contesto del nuovo Titolo V resta aperto. Anche su questo problema il testo licenziato dalla Commissione dice la sua laddove prevede che il Governo, dopo aver emanato i decreti legislativi ricognitivi, è autorizzato «a raccogliere in testi unici le disposizioni legislative residue, per ambiti omogenei nelle materie di legislazione concorrente, apportandovi le sole modifiche, di carattere esclusivamente formale, necessarie ad assicurarne il coordinamento nonché la congruità e la coerenza terminologica». Sul punto mi limito ad osservare che la previsione sembra trascurare come tali disposizioni di dettaglio sono destinate ad essere soppiantate dalle leggi regionali. Data questa loro intrinseca natura provvisoria, c’è da chiedersi se abbia senso raccoglierle in testi unici che, oltretutto, dovrebbero coprire le molte materie concorrenti.

5. Insomma, al pari delle toppe che talvolta risultano più brutte del buco, il testo uscito dalla Commissione non pare di molto migliorato: non sarebbe stato meglio semplicemente abbandonare l’idea che siano i decreti legislativi a fissare i principi fondamentali?

* ricercatore in diritto costituzionale – facoltà di Giurisprudenza – Università di Macerata - gdcosi@tin.it