

La mancata conversione di un decreto-legge per effetto del rinvio presidenziale

di Nadia Maccabiani*

(8 aprile 2002)

Il Presidente della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi, per la seconda volta, nel corso del suo mandato, ha esercitato il potere di rinvio riconosciuto dall'art. 74 Cost. In data 29 marzo 2002 ha rinviato alle Camere, con messaggio motivato, la legge di conversione, con modificazioni, del decreto legge 25 gennaio 2002, n. 4, recante "disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura", pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 23 del 28 gennaio 2002. La legge di conversione era stata approvata in via definitiva dalla Camera dei Deputati in data 26 marzo 2002, il termine di conversione del decreto scadeva in data 29 marzo 2002.

Il rinvio presidenziale merita attenzione sotto un duplice ordine di profili: il contesto procedurale nel quale si è inserito, da un lato, e il contenuto motivazionale dello stesso, dall'altro lato. Con questo intervento il Capo dello Stato ha quindi offerto un rilevante spunto al tradizionale dibattito dottrinale circa la riconoscibilità del potere di rinvio in sede di promulgazione delle leggi di conversione di decreti legge e la portata degli emendamenti eventualmente introducibili nella fase di conversione dei decreti.

Quanto al primo dei suesposti profili, per la prima volta si assiste ad un rinvio di una legge di conversione di un decreto legge, non solo, ma tale potere viene esercitato *in limine* allo scadere del termine di conversione: il veto sospensivo si è trasformato, nel caso in questione, in un veto definitivo, sicché, in data 30 marzo 2002, il disegno di legge è stato cancellato dall'ordine del giorno dei lavori del Senato "per decorso del termine di conversione del decreto-legge" (*Atti Senato*, XIV legisl., seduta del 2 aprile 2002, n. 149). Di più, non trattandosi di un ordinario disegno di legge, bensì di un disegno di conversione di un decreto legge, la mancata conversione, imputabile, questa volta, all'intervento presidenziale, travolge retroattivamente gli effetti giuridici già prodotti durante la sua provvisoria vigenza.

Quanto al secondo profilo, il messaggio di rinvio alle Camere censura tre aspetti: la "illogicità giuridica" contenuta nell'art. 2 della legge di conversione "che proroga un termine già scaduto per l'esercizio di una delega legislativa", "tanto più inspiegabile se si pensa che un disegno di legge *ad hoc*, presentato dal Governo alla Camera dei deputati il 27 febbraio 2002, prevede correttamente il conferimento di una nuova delega"; il mancato rispetto, da parte delle nuove norme introdotte nel corso dell'esame parlamentare sia per iniziativa del Governo che per emendamenti parlamentari, non solo dei "requisiti di necessità ed urgenza richiesti dall'art. 77 della Costituzione", ma altresì del requisito dell'omogeneità in quanto tali norme hanno "un'attinenza soltanto indiretta alle disposizioni dell'atto originario" portando ad un contenuto "notevolmente e ampiamente diverso da quello ... a suo tempo emanato". Da qui il richiamo al Governo ed ai competenti organi delle Camere affinché vigilino durante la fase di conversione dei decreti legge allo scopo di evitare un "modo di procedere" che stravolga l'istituto del decreto legge come previsto dall'art. 77 Cost. e dalle "norme dettate in proposito dalla legge n. 400 del 1988 che, pur essendo una legge ordinaria, ha valore ordinamentale in quanto è preposta all'ordinato impiego della decretazione d'urgenza e deve quindi essere, del pari, rigorosamente osservata" (*Atti Senato*, XIV legisl., seduta del 2 aprile 2002, n. 149).

Soffermando l'attenzione sul contenuto del messaggio e, in particolare, sui parametri utilizzati al fine di motivare il rinvio, non può non rilevarsi come il Capo dello Stato abbia esteso parametri costituzionalmente (art. 77 - necessità ed urgenza -) e legislativamente (art. 15, l. 400/88 - omogeneità, delega legislativa -) riferiti in via diretta al decreto legge quale atto provvisorio adottato, sotto la propria responsabilità, dall'Esecutivo, agli emendamenti introdotti nel corso dell'esame parlamentare del disegno di legge di conversione. Vero è che il messaggio non fa espressa menzione del divieto di conferire deleghe legislative in sede di conversione, tuttavia, sembra che alla denuncia di "illogicità" debba essere attribuito un significato di maggior pregnanza rispetto alla connotazione di mero *drafting* legislativo rinvenibile nella sottolineatura della impossibilità di prorogare un termine già scaduto. Se il significato della censura fosse di stampo meramente terminologico neppure vi sarebbe stata la necessità di evidenziarla ai fini della motivazione del rinvio, trattandosi di un trascurabile, quanto meno a quel livello di controllo, profilo di tecnica della legislazione. In realtà la formulazione del rilievo in una sede di particolare qualificazione istituzionale quale è quella ex art. 74 Cost. si giustifica ove le si attribuisca una portata non tanto di carattere formale, quale è quella di immediata percezione, sibbene di carattere sostanziale: non possono essere introdotte deleghe legislative neppure in sede di conversione di decreti legge. Nella sostanza, infatti, la proroga di una delega scaduta altro non è che il travisamento del conferimento

di una nuova delega; di questo il Presidente si manifesta consapevole tant'è che qualifica quale corretto il conferimento di una nuova delega tramite un autonomo disegno di legge. Tanto precisato, si conferma l'asserzione sopra riportata secondo cui i parametri di riferimento del controllo presidenziale sono stati quelli costituzionalmente e legislativamente disposti in relazione all'insorgenza del potere di decretazione d'urgenza ed al contenuto della stessa.

Un ulteriore dato deve essere evidenziato sempre con riguardo ai parametri cui il Capo dello Stato ha fatto riferimento. Tralasciando quello del rispetto dei presupposti costituzionali, peraltro considerato in via meramente incidentale dallo stesso messaggio presidenziale ("a parte il fatto che non si ravvisa la sussistenza dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza ..."), e focalizzando l'attenzione su quello della omogeneità e della proroga della delega si rileva che siamo di fronte ai tipici rilievi di cui fa uso un altro organo che sin dalla sua nascita si è proclamato quale "*non partisan*", di carattere istituzionale e destinato a svolgere un controllo tecnico, quindi non politico: il Comitato per la legislazione. Non a caso, nel parere reso in riferimento al disegno di legge in questione (giunto già ampiamente emendato dal Senato), ha espresso (*Atti Camera*, XIV legsl., seduta del Comitato per la legislazione del 19 marzo 2002), seppure solo nel preambolo, perplessità circa la previsione di proroga della delega ed ugualmente si è espresso per il "carattere non omogeneo" delle disposizioni rendendole tuttavia plausibili in ragione della loro univoca finalizzazione ("superare lo stato di crisi di diversi comparti del settore agricolo"), conseguentemente ha manifestato una sola, e limitatissima quanto a portata, condizione riguardante "il profilo della specificità e omogeneità di contenuto" (l'art. 6-*septies*, c. 4), a fronte delle sensibilmente più numerose censure di eterogeneità formulate dal Presidente nel suo messaggio. Sembra che il Capo dello Stato abbia con ciò inteso insistere sulla natura dei rilievi che costituiscono il tradizionale campo d'azione del Comitato in un momento successivo rispetto a quello di intervento di tale organo, che tenga quindi in considerazione anche delle modifiche eventualmente introdotte dopo l'espressione del parere da parte dello stesso. Sembra altresì, ed in ogni caso, che con tale intervento il Presidente si sia proposto di conferire maggior incisività a dei rilievi che, sebbene già contenuti nel parere del Comitato, tuttavia siano rimasti inascoltati. Tant'è vero che, quasi a voler formalmente sancire la considerazione che deve essere riconosciuta ai rilievi formulati dal Comitato anche nel prosieguo dell'esame parlamentare, nel messaggio espressamente si riporta al parere di quest'organo, suffragando la motivazione della disomogeneità delle disposizioni col richiamo della parte del parere in cui si valuta la legge di conversione quale provvedimento "di difficile conoscibilità del complesso della normativa applicabile".

Non solo, ma il Capo dello Stato, nel porre in evidenza la non attinenza degli emendamenti parlamentari alle disposizioni dell'atto originario (quindi con specifico riguardo alla disomogeneità degli emendamenti), ha sostanzialmente supplito all'inerzia di un altro organo parlamentare al quale è riconosciuto un potere ancor più incisivo ed ampio rispetto a quello del Comitato: il Presidente dell'Assemblea. Questo vale con specifico riguardo al Presidente della Camera, per il quale l'art. 96-*bis*, c. 7, prevede la dichiarazione di inammissibilità degli emendamenti ed articoli aggiuntivi "che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge", ma è estensibile anche al Presidente del Senato al quale è riconosciuto in via generale (art. 79, Reg. Senato) il potere di dichiarare l'inammissibilità degli emendamenti "estranei all'oggetto della discussione".

Con questo rinvio il Presidente ha inteso dare un messaggio forte ed incisivo, rafforzato e potenziato in questi suoi caratteri in ragione dell'effetto prodotto (mancata conversione del decreto). Ha quindi inteso evidenziare l'esigenza di non far prevalere logiche politiche ed utilitaristiche sul rispetto della Costituzione e dell'ordinamento ed ammonire, a tale fine, Governo e Parlamento, ed in particolare, in seno a quest'ultimo, i Presidenti d'Assemblea; il Comitato per la legislazione, alla Camera; la Commissione Affari costituzionali, al Senato; nel senso di una effettiva ed efficace vigilanza in tale direzione. Non a caso il Capo dello Stato, nonostante altre leggi di conversione avessero in precedenza sensibilmente mutato ed ampliato anche in termini eterogenei l'originario contenuto del decreto (una per tutte - e per rimanere in tema -: la legge 9 marzo 2001, n. 49, di conversione del decreto legge 11 gennaio 2001, n. 1, recante "Disposizioni urgenti per la distruzione del materiale specifico a rischio per encefalopatie spongiformi bovine e delle proteine animali ad alto rischio, nonché per l'ammasso pubblico temporaneo delle proteine animali a basso rischio". In questo caso si era dovuto emendare anche il titolo aggiungendo la locuzione "Ulteriori interventi per fronteggiare l'emergenza derivante dall'encefalopatia spongiforme bovina" così da rendere meno disomogenei con esso e giustificare l'introduzione dei numerosi emendamenti apportati in sede di conversione), si è indotto ad intervenire proprio con riguardo alla legge di conversione *de qua*. Infatti, ad un esame degli emendamenti introdotti in sede di conversione, si rileva come la maggior parte siano nella direzione del miglioramento e dell'estensione degli interventi di sostegno, agevolazione e finanziamento nei settori di intervento rispetto a quanto originariamente previsto nel decreto. Si è quindi approfittato della celerità del mezzo per introdurre modifiche imposte da esigenze di tenore politico più che da una obiettiva necessità ed urgenza, oltretutto eterogenee rispetto, non tanto al titolo del decreto, vista l'ampiezza derivantegli dalla sua connotazione funzionale ("finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore ..."), bensì al contenuto originario dello stesso. Di qui il prevalere delle citate logiche utilitaristiche di stampo prettamente politico su

limiti di caratura costituzionale ed ordinamentale. Di qui l'incisività dell'intervento del Presidente della Repubblica nel ripristinare il corretto rapporto di prevalenza di questi ultimi sui primi. Naturalmente non è il merito degli interventi che non risulta condiviso dal Capo dello Stato ma è il metodo, in quanto non conforme con le previsioni dell'ordinamento giuridico che impedisce di sfruttare il disegno di legge di conversione, vista la sua peculiarità, come se fosse un ordinario disegno di legge, pena, come evidenziato dal messaggio presidenziale, lo "stravolgimento dell'istituto del decreto-legge non conforme al principio consacrato nel ricordato art. 77 della Costituzione e alle norme dettate in proposito dalla legge n. 400 del 1988".

Ciò che più stupisce è che il Presidente abbia dovuto svolgere, con questo suo intervento, un ruolo di supplenza di competenze che l'ordinamento espressamente riconosce ad altri organi: i Presidenti d'Assemblea; il Comitato per la legislazione, alla Camera; la Commissione Affari costituzionali, al Senato. Questo non significa che si disconosce al Capo dello Stato la possibilità di intervenire in proposito, anzi, in quanto supremo garante della legalità, ben ha supplito all'inerzia altrui, significa semplicemente che la sede più propria per simili interventi è quella riconoscibile ai citati organi camerale, mentre l'attivarsi del Presidente della Repubblica dovrebbe rappresentare la *extrema ratio*. È quindi preoccupante che il Capo dello Stato abbia avvertito la necessità di intervenire. L'intervento presidenziale, nella sua connotazione procedurale e sostanziale sopra descritta, è infatti palesemente sintomatico del grado di inefficienza raggiunto dagli organi sopra richiamati ed a tale compito specificamente deputati. Tanto più evidente in ragione dell'espresso monito che ad essi rivolge (sia pure riferendosi in generale agli "organi delle Camere preposti alla produzione legislativa") il messaggio presidenziale.

Per inciso si rileva che già nel precedente rinvio operato dal Presidente Ciampi, relativamente a quella che poi è diventata la legge 29 dicembre 2000, n. 401 contenente "norme sull'organizzazione e sul personale del settore sanitario", il parametro motivazionale cui lo stesso ha fatto riferimento è un parametro che rientra nella competenza del Comitato per la legislazione e del quale questi ha fatto più volte uso attenendo al profilo della "semplificazione e riordinamento della legislazione vigente" (art. 16-bis, c. 4, Reg. Camera). Una disposizione della citata legge reintroduceva la necessità del recepimento degli accordi collettivi nazionali del comparto sanità in un decreto del Presidente della Repubblica: il rinvio veniva, tra l'altro motivato, ritenendo tale norma come non in linea con il processo di privatizzazione del pubblico impiego, assurdo quasi a principio generale dell'ordinamento.

Tirando le fila, anche se è troppo presto per parlare di prassi, può tuttavia forse ipotizzarsi che con i rinvii realizzati dal Presidente Ciampi, oltre che ad assistere ad una riedizione più evoluta ed ampliata di tale potere presidenziale (svincolato e quasi prescindente dal preciso ed esclusivo riferimento alla violazione di un articolo della Costituzione, in particolare all'art. 81 Cost.), si assiste ad un suo "omologarsi" ai parametri cui si rifanno i controlli "tendenzialmente" tecnici espletabili in seno alle Camere, conferendo loro maggiore efficacia ed incisività e talora supplendo alle "timidezze" ed agli "scrupoli politici" degli organi camerale a ciò specificamente deputati dai regolamenti parlamentari. Di fronte all'eterna questione della difficoltà degli organi politici a svolgere un controllo di stampo tecnico e quindi obiettivo, il Capo dello Stato, correttamente interpretando il proprio ruolo di supremo garante della legalità, ha inteso, ciò nonostante, richiamarli al ruolo loro riconosciuto dall'ordinamento ed in particolare al loro dovere di far prevalere, comunque, quest'ultimo su esigenze di natura politica. Tale richiamo è tanto più grave se inteso come rivolto (sia pure implicitamente) a quell'organo (il Presidente d'Assemblea) che per la posizione istituzionale ricoperta meno dovrebbe essere influenzato da considerazioni di ordine politico. Se quindi la "disattenzione" ai limiti imposti dal regolamento è, sia pure *lato sensu*, "scusabile" in capo ad organi quali la Commissione Affari e, sia pure in misura minore, il Comitato per la legislazione, di certo non lo può essere, per i motivi appena detti, rispetto ai Presidenti delle Camere. L'auspicio è naturalmente, e scontatamente, che il monito presidenziale contribuisca a rafforzare il rispetto dei regolamenti parlamentari e, con essi, i limiti costituzionali ed ordinamentali cui gli stessi rinviano.

* assegnista di ricerca di diritto costituzionale - Facoltà di Giurisprudenza - Università di Brescia