

Gli argini della Costituzione ed il "vulcano" della politica.

Brevi considerazioni a riguardo del rinvio presidenziale della legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4 e del suo "seguito" governativo

di Giacomo D'Amico*

(14 maggio 2002)

1. Il Presidente Ciampi, a quasi tre anni dalla sua elezione, torna - finalmente - a esercitare il suo potere di rinvio delle leggi. Che la novità sia degna di rilievo non è, però, dovuto soltanto all'uso assai "parsimonioso" di questa prerogativa costituzionale fatto dal Capo dello Stato nella prima parte del suo settennato; a voler essere precisi, si è, fin qui, avuto un unico altro caso di rinvio, sebbene in molte occasioni e da più parti sia stato invocato un intervento presidenziale per motivi, ora, di legittimità formale ed, ora, di legittimità sostanziale (pensiamo, ad es., alla legge finanziaria per il 2001, alla legge sulle rogatorie o ancora alla legge di delega per la riforma del diritto societario).

Come si accennava sopra, la peculiarità del caso in esame risiede, non tanto e non solo, nel rilievo meramente statistico derivante dall'esiguità del numero di rinvii presidenziali fin qui avutisi, quanto nei motivi che hanno indotto il Quirinale ad intervenire per "bloccare", sostanzialmente, la legge di conversione del decreto-legge in esame, essendo la durata in vigore del decreto scaduta qualche giorno dopo il rinvio. Non ci si soffermerà sulle diverse argomentazioni sviluppate nel messaggio di rinvio e sulle quali ha già discusso N. Maccabiani (La mancata conversione di un decreto-legge per effetto del rinvio presidenziale, in questo forum); si tenterà, invece, di attirare l'attenzione su alcuni passaggi particolarmente significativi del messaggio stesso e sulle eventuali conseguenze future di tali affermazioni.

Un breve cenno merita, innanzitutto, il primo rilievo mosso dal Presidente nei confronti di quella norma del decreto-legge contenente la proroga di un termine già scaduto per l'esercizio di una delega legislativa. Il ricorso ad un'espressione particolarmente forte, «una evidente illogicità giuridica», per definire tale situazione, costituisce un primo, fermo richiamo nei confronti del Parlamento e del Governo affinché si eviti l'innaturale commistione di leggi di conversione e leggi di delega. In altre parole, l'intenzione del Quirinale sembrerebbe essere quella di "invitare" gli attori istituzionali ad un recupero della tipicità degli atti, evitando, pertanto, un uso disinvolto degli strumenti normativi a disposizione.

Ma il passaggio, forse, più interessante dell'intero messaggio è quello relativo allo «stravolgimento» dell'istituto del decreto-legge, denunciato dal Presidente nel caso in esame. È innegabile che l'attenzione della dottrina nei confronti dello strumento normativo della decretazione d'urgenza sia andata progressivamente scemando negli ultimi tempi e, segnatamente, dopo la sent. n. 360/1996 della Corte costituzionale; così come è evidente che questa perdita di appeal del tema in esame sia sostanzialmente riconducibile al quasi azzerato numero di decreti reiterati. Un recente studio in materia (Rapporto 2001 sullo stato della legislazione, a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, Roma 2002, 40 ss.) dimostra, però, come non si sia affatto ridotto il numero di decreti-legge c.d. nuovi; infatti, tenuto conto della diminuzione del ricorso a questo strumento normativo nei periodi di crisi governative, la media mensile è rimasta pressoché immutata (prima della sent. n. 360, era di 4; successivamente, di 3,31). Accanto a questi dati, l'analisi sopra citata mette in evidenza la crescita del numero dei commi di cui si compongono gli stessi decreti-legge, ancora più evidente se questi ultimi si mettono a confronto con quelli delle relative leggi di conversione. L'esame parlamentare delle leggi in questione rappresenta, infatti, il più delle volte, il momento opportuno per ampliare il contenuto dei decreti-legge, specialmente al Senato, dove - sempre a detta del summenzionato Rapporto - gli interventi emendativi sono «più significativi, anche per effetto dell'uso di criteri riguardanti il vaglio di ammissibilità diversi rispetto a quelli previsti nel regolamento della Camera». Quali siano le ragioni di una siffatta prassi è abbastanza chiaro: per un verso, la necessità di una rapida approvazione di determinati provvedimenti spinge a sfruttare la "corsia preferenziale" prevista in Parlamento per la conversione dei decreti-legge. Per altro verso, la sede parlamentare rappresenta, talvolta, il momento più propizio per sanare, o tentare di sanare, eventuali conflitti interni all'Esecutivo che non si è riusciti a risolvere prima dell'emanazione degli atti in questione; di qui l'aggiunta, su iniziativa dello stesso Governo, di parti, anche significative, al testo originario. Tutto ciò, ovviamente, a discapito di quel rapporto di sostanziale immedesimazione - stante, comunque, la possibilità di emendamenti - che deve sussistere tra la legge di conversione e il relativo decreto.

In effetti, questo è quanto si è verificato nel caso qui preso in esame. In sostanza, passata la fase di shock che ha fatto seguito alla sentenza del 1996, il legislatore (sia quello parlamentare che quello governativo) sembra aver nuovamente piegato alle contingenti esigenze della politica lo strumento della decretazione d'urgenza, ancorché per profili diversi da quelli sanzionati dalla Consulta nel 1996. È proprio in questa direzione che il monito del Capo dello Stato, esaminato in questa sede, si arricchisce di nuove implicazioni, lasciando precludere ad un ricorso sempre più massiccio allo strumento del rinvio qualora la prassi suddetta dovesse perpetuarsi.

In altre parole, il Presidente della Repubblica, rinviando la legge di conversione del decreto alle Camere, parrebbe avere, come unico interlocutore, il Parlamento e le singole commissioni che operano al suo interno. In realtà, lo stretto collegamento esistente tra il decreto-legge e la relativa legge di conversione, oltre che le caratteristiche specifiche del caso in questione, fanno ritenere che il Capo dello Stato si rivolga al Parlamento e, per suo tramite, al Governo. Che sia così è dimostrato dallo stesso tenore letterale del messaggio, soprattutto nella parte in cui si mette in evidenza «la necessità che il Governo, non soltanto segua criteri rigorosi nella predisposizione del decreto-legge, ma vigili, successivamente, nella fase dell'esame parlamentare, allo scopo di evitare che il testo originario venga trasformato fino a diventare non più rispondente ai presupposti costituzionali e ordinamentali sopra richiamati».

Questo atteggiamento "vigile" a cui il Presidente invita il Governo può, infatti, leggersi come un monito allo stesso esecutivo affinché non si renda protagonista di "iniziative emendative rilevanti" durante la fase di conversione del decreto. Dunque, dal Quirinale, non solo si vuole richiamare le Camere e gli organi interni ad esse ad una «rigorosa vigilanza» (v., in merito, le pertinenti notazioni svolte da N. Maccabiani, op. cit.), ma si rivolge analogo invito al Governo, anche durante la fase dell'esame parlamentare della legge di conversione.

Quanto fin qui detto induce a soffermarsi su un problema annoso che pareva essere stato risolto dalla legge n. 400/1988: quello della possibilità di apportare modifiche al decreto in sede di conversione. Il cuore della questione affrontata dal Presidente risiede, infatti, proprio nel limite da riconoscersi a questa possibilità delle Camere di emendare ad libitum il testo originario dell'atto governativo. A tal proposito, pensare di rinvenire questo limite dalla lettura dell'art. 15 della legge n. 400 può essere fuorviante, in quanto la norma in esame, pur ammettendo la possibilità di apportare modifiche, non individua una "misura massima" di tali proposte emendative ed allora si potrebbe essere indotti a pensare che non esista una soglia estrema di "tollerabilità" di tali "alterazioni" dell'originario decreto.

In verità, il limite c'è e, se così possiamo dire, è insito nella stessa natura della legge di conversione o, per meglio dire, nel peculiare rapporto che lega quest'ultima al relativo decreto. Se pure può apparire discutibile asserire l'esistenza di un'unica serie procedimentale tra i due atti, pare evidente, invece, come esista - e debba essere assicurato - un «collegamento strutturale-funzionale» tra di essi (A. Ruggeri, *Fonti, norme, criteri ordinatori*. Lezioni, Torino 2001, 164). Collegamento, in virtù del quale la legge di conversione finirebbe col "dipendere", quanto a vis innovativa, dal decreto che è chiamata a convertire e non viceversa, come, invece, sostenuto da altra dottrina, sia pure con varietà di ipotesi ricostruttive.

In questa direzione si spiegherebbe il rilievo formulato dalla Presidenza della Repubblica secondo cui, in ordine alle norme contenute nella legge approvata dalle Camere, si riscontrerebbe «un'attinenza soltanto indiretta alle disposizioni dell'atto originario». Volendo, pertanto, trarre da questa affermazione una considerazione di portata generale, si deve riconoscere che, a contrario, la legge di conversione, pur non essendo obbligata a riprodurre tout court il testo del decreto, deve comunque mantenere un'"attinenza diretta" al contenuto di quest'ultimo. In particolare, dal messaggio parrebbe desumersi che, non già le innovazioni in quanto tali sarebbero precluse all'atto di conversione, bensì quelle "disomogenee" rispetto al decreto. Come, poi, sia verificabile l'osservanza di questo canone è problema assai delicato, da risolvere caso per caso; di sicuro, non può non spettare alla Corte costituzionale la decisione sul punto. D'altra parte, nel caso qui esaminato, non vi sono spazi per nutrire dubbi sulla bontà della decisione presidenziale. La legge approvata dal Parlamento si presentava, infatti, profondamente diversa dall'originaria versione del decreto a causa dell'inserimento, oltre che di nuovi commi nell'articolato esistente, anche di nuove disposizioni sulla cui omogeneità rispetto al testo complessivo era seriamente da dubitare; integrando, per questo verso, un caso di «détournement de pouvoir», secondo la definizione datane da G. Silvestri, *Alcuni profili problematici dell'attuale dibattito sui decreti-legge*, in *Pol. dir.*, 1996, 421 ss., spec. 429 ss.

Dunque, il messaggio presidenziale parrebbe ribadire il "primato" del decreto-legge sulla legge di conversione - quanto meno in ordine alla determinazione dell'oggetto e dei contenuti - attraverso il rispetto scrupoloso della natura e della funzione dei due atti, quali emergono dal dettato costituzionale e dalla legge n. 400.

Proprio quest'ultima considerazione ci offre un'ulteriore chiave di lettura del messaggio in questione; infatti, l'affermazione del necessario collegamento tra decreto e legge offre, a nostro avviso, l'opportunità di ribadire la "primazia" delle norme sulla normazione su quelle di produzione, a prescindere dalla fonte in cui esse siano contenute.

Questo parrebbe il significato dell'invito rivolto dal Quirinale al Governo a vigilare affinché il testo originario del decreto non venga trasformato sino al punto di renderlo «non più rispondente ai presupposti costituzionali e ordinamentali sopra richiamati». Quindi, non solo un richiamo ad una corretta applicazione dell'art. 77 Cost., ma anche alla scrupolosa osservanza della legge n. 400 che - come si legge qualche rigo prima - «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». A dire il vero, su quest'ultimo punto si potrebbe ampiamente discutere; infatti, mentre appare certo che alle norme "sulla" normazione (considerando tali, secondo la nota classificazione di Zitelmann, quelle che disciplinano la formazione del diritto, la sua interpretazione, la validità ed applicabilità di un ordinamento o di una fonte determinata) debba essere riconosciuta una primazia logica su quelle "di" produzione, controverso è il riconoscimento anche di una "superiorità positiva", cioè, della necessità che siano inserite in fonti di rango superiore rispetto a quelle di cui sono chiamate a dettare il procedimento di formazione.

In effetti, negli ultimi anni, il nostro ordinamento giuridico ha presentato un sempre più massiccio ricorso a norme sulla normazione contenute in fonti di rango eguale o addirittura inferiore rispetto alle relative norme di produzione, per ciò stesso sollevando complicati problemi pratici, specie nel caso di contrasto tra i due tipi normativi in esame.

Il messaggio del Presidente è, dunque, anche per questo verso, denso di significati; basti pensare all'invito ad osservare rigorosamente la legge n. 400 «del pari» della norma costituzionale. In altre parole, sembrerebbe affermarsi la natura sostanzialmente costituzionale di una legge che formalmente non lo è, aprendo, in questo modo, la strada ad un sovvertimento del principio di corrispondenza tra sostanza e forma di un atto normativo, con tutte le conseguenze che da ciò derivano, prima fra tutte la condizione dell'atto che, avendo la stessa forza della legge de qua, pretenda di derogarvi.

Quanto, poi, questo richiamo alla legge n. 400 sia realmente pertinente nel caso in esame è questione tutta da verificare; infatti, se è vero che l'art. 15 della legge suddetta prevede la possibilità di apportare modifiche al decreto in sede di conversione, è altrettanto vero che, come si accennava sopra, il limite a queste proposte emendative va rinvenuto già nel testo costituzionale e nella configurazione che questo dà del complessivo rapporto tra l'atto governativo e la legge che lo converte.

Tornando al messaggio di rinvio del Presidente Ciampi, quali conseguenze possono discendere da esso? In verità, a chi scrive pare che, al di là del richiamo ad un più rigoroso rispetto delle "norme sulla normazione" contenute in Costituzione e nella legge n. 400, questa iniziativa presidenziale, specie se seguita da altre analoghe, possa incidere notevolmente sui rapporti tra Parlamento e Governo sul piano della produzione normativa. Il rischio principale, a riguardo, è che l'organo esecutivo, vedendosi ridotto il potere di "manipolare" la sostanza normativa dei decreti in sede di conversione, possa essere spinto a ridurre il ricorso ai decreti-legge e ad utilizzare, in maniera ancora più massiccia rispetto a quanto avvenga già oggi, altri canali normativi, magari attraverso un uso distorto anche di questi (si pensi, solo per fare un esempio, al ricorso a deleghe sempre più generiche o ad un incremento del numero dei c.d. decreti correttivi, secondo la logica del «calcolo dei vizi» all'italiana, così definita da A. Spadaro, I decreti legislativi integrativi e correttivi: un Fehlerkalkül all'italiana? Ovvero il «calcolo dei vizi» come previsione di riforme ... riformande, in Aa.Vv., I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale, a cura di V. Coccozza e S. Staiano, Torino 2001, 567 ss.).

Ma la più recente esperienza dimostra come vi sia un altro rischio: quello della c.d. conversione mascherata; si tratta della prassi, da qualche anno invalsa, secondo cui, talvolta, alla presentazione alle Camere del disegno di legge di conversione di un decreto si accompagna quella di una proposta di legge ordinaria avente lo stesso oggetto, con la conseguenza che quest'ultima, in alcuni casi, venga approvata prima della legge di conversione producendo l'effetto di abrogare il decreto-legge de quo. Questa tendenza - per una più completa illustrazione della quale si rinvia, ancora una volta, al Rapporto 2001 sullo stato della legislazione, cit., 64 s. - potrebbe ulteriormente rafforzarsi alla luce del messaggio presidenziale che qui si commenta; infatti, stante l'impossibilità di stravolgere il testo del decreto mediante emendamenti di rilevante portata, la presentazione di un disegno di legge di contenuto analogo potrebbe costituire lo strumento per "recuperare" quelle proposte di singoli ministri che non abbiano trovato accoglimento nell'originaria versione del decreto.

Un ulteriore punto è interessante toccare, pur nei limiti di spazio e di approfondimento posti a questa riflessione. È, infatti, da notare la ricaduta che la presentazione degli emendamenti di iniziativa governativa può avere sulla dinamica interna allo stesso Governo; basti pensare, infatti, che il potere di proporre modifiche in sede di conversione del decreto-legge, a detta dell'art. 17 del regolamento interno del Consiglio dei ministri, va riconosciuto al singolo ministro, anche se previa autorizzazione del Premier o del ministro per i rapporti con il Parlamento. La stessa norma precisa, inoltre, che «ove gli emendamenti modifichino in misura rilevante il disegno di legge o, comunque, incidano sulla politica generale del Governo, sono sottoposti al Consiglio dei ministri da parte del Presidente». È evidente qui il tentativo di bilanciare il principio di collegialità con il principio monocratico e con eventuali istanze di singoli ministri, anche se, com'è stato rilevato (L. D'Andrea-P. Nicosia-A. Ruggeri, Prime note al regolamento del Consiglio dei ministri, in Scritti in onore di A. Predieri, I, Milano 1996, 737), la genericità delle formule impiegate è tale da rimettere nelle mani del Presidente del Consiglio ogni decisione sul punto. Questa norma parrebbe, dunque, configurare un ruolo di arbitro del Presidente del Consiglio, tale da consentirgli di decidere se autorizzare la presentazione di siffatti emendamenti o rimettere la decisione al Consiglio stesso.

Il messaggio del Presidente Ciampi, sia pure inconsapevolmente e indirettamente, parrebbe incidere anche su questo ambito; infatti, ponendo dei limiti all'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione - sulla cui esistenza nessuna indicazione parrebbe ricavarsi dal regolamento interno del Consiglio dei ministri -, finisce con il garantire ulteriormente la collegialità delle decisioni governative rispetto all'arbitrio del Premier.

2. A ben guardare, il rinvio presidenziale e il relativo messaggio sopra commentato hanno già prodotto un primo effetto: quello di costringere il Governo a tornare sui suoi passi approvando un nuovo decreto-legge (n. 68 del 19 aprile 2002).

Da una prima lettura di questo atto, anche alla luce del precedente provvedimento e della relativa legge di conversione, si possono compiere alcune considerazioni: innanzitutto, parrebbero accolti in toto i rilievi formulati dal Presidente della Repubblica. Non vi è più la proroga del termine già scaduto per l'esercizio di una delega legislativa, così come sono sparite dal nuovo testo quelle disposizioni, introdotte in sede di conversione, in merito alle quali il Quirinale ha manifestato forti perplessità circa la sussistenza dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza.

In sostanza, il decreto riapprovato dal Consiglio dei ministri mantiene la struttura della legge di conversione, sia pure sfrondandola di quelle parti su cui maggiormente incisivi erano stati i rilievi presidenziali; non si tratta, pertanto, della mera ripresentazione dell'originario decreto, bensì di uno nuovo che presenta più analogie con la legge di conversione che con il vecchio atto governativo. In particolare, nel nuovo testo, vi è un art. 2 relativo alla lotta agli incendi boschivi che non era presente nel vecchio decreto-legge e che era stato introdotto solo in sede parlamentare.

A voler, forse eccessivamente, schematizzare le possibili soluzioni alternative, il Governo, oltre a quella prescelta, avrebbe potuto: 1) riapprovare un decreto del tutto simile a quello precedente, 2) approvare un decreto riproduttivo del contenuto della legge di conversione. Entrambe le possibilità, però, come si tenterà di dimostrare, non avrebbero del tutto "soddisfatto" gli attori istituzionali coinvolti nella vicenda: Parlamento, Presidente della Repubblica ed eventualmente Corte costituzionale.

Infatti, la mera riapprovazione del precedente decreto, di certo, non sarebbe stata configurabile come una reiterazione vietata dall'art. 77 Cost., essendo tale solo quella intervenuta dopo la mancata conversione (sia per voto contrario che per assenza di votazione); allo stesso modo, in caso di decreto convertito senza sostanziali modifiche, non avrebbe, probabilmente, suscitato alcuna obiezione da parte del Quirinale. I problemi sarebbero, invece, sorti nei rapporti con il Parlamento che, in siffatta eventualità, avrebbe visto vanificati i rilievi mossi al precedente decreto, con la conseguenza di rendere difficilmente immaginabile una conversione sic et simpliciter dell'atto in questione.

La seconda opzione consistente nell'approvazione di un decreto del tutto coincidente con la legge di conversione, certamente, non avrebbe incontrato questo genere di problemi. A ben guardare, però, si sarebbero poste delle questioni di ancor più difficile soluzione; basti pensare che il Presidente della Repubblica, nel messaggio sopra commentato, ha già denunciato l'assenza dei requisiti di necessità ed urgenza delle norme introdotte in sede di conversione.

Ed allora, appare evidente che l'unica strada percorribile con buone prospettive di successo sia quella effettivamente scelta dal Governo che, sostanzialmente, media fra le due opposte soluzioni poco sopra illustrate, accogliendo, per un verso, i pregi della prima, consistenti nella conformità al modellino di cui all'art. 77 Cost. - sempre che, ovviamente, anche per il nuovo decreto si ritengano sussistenti i requisiti di necessità ed urgenza, ma parrebbe di sì -, e, per altro verso, gli aspetti positivi della seconda, rilevabili nell'esigenza di non porre nel nulla le indicazioni precedentemente

offerte dal Parlamento.

A questo punto, è difficile pensare ad un nuovo stravolgimento del decreto in sede di conversione; il messaggio presidenziale parrebbe, dunque, aver raggiunto i suoi obiettivi. In buona sostanza, le "regole" del diritto costituzionale sembrerebbero, per questa volta, aver messo a ragione le straripanti "regolarità" della politica.

Infine, pur non rivolgendosi, ovviamente, il messaggio alla Corte costituzionale, è ipotizzabile una sorta di "effetto di trascinamento" nei confronti del giudice delle leggi. In altre parole, questo intervento presidenziale potrebbe preludere ad una nuova ed incisiva presa di posizione della Consulta in tema di decreti-legge e di leggi di conversione. Infatti, perdurando l'atteggiamento censurato dal Capo dello Stato, da parte del Parlamento e del Governo, la via di una dichiarazione d'illegittimità da parte dei giudici costituzionali nei riguardi di leggi di conversione eccessivamente innovative (rectius, "disomogenee" rispetto al decreto) non può considerarsi preclusa. Anzi, un intervento della Corte sarebbe auspicabile per ristabilire pienamente il primato del diritto costituzionale sulla politica, così come è fortemente auspicabile che non cali l'attenzione del Quirinale su questi problemi, pena la "fuoriuscita" delle "regolarità" del gioco politico dagli argini in cui esse sono (e devono essere) ricondotte dalle "regole" del diritto costituzionale.

*Dottorando di ricerca in giustizia in giustizia costituzionale e diritti fondamentali presso l'Università degli studi di Pisa, e-mail: damicog@yahoo.it

Forum di Quaderni Costituzionali

Costituzionali