

Osservatorio sulle fonti

ALCUNI PARADOSSI DELL'ABUSO DELLA DECRETAZIONE D'URGENZA E GLI EFFETTI NEGATIVI SULL'ESERCIZIO DELLA FUNZIONE LEGISLATIVA¹

di Stefano Murgia²

In the last 40 years, the use of law-decrees by the Government has progressively developed beyond the limits of the Constitution, thus generating three paradoxes in legislation procedures: 1) A poor enforcement of law-decrees before they are “converted into law”; 2) A high number of regulations provided by decree-laws; 3) Insufficient time for Parliament to consider other ordinary bills. Increasingly, the Government proposes the question of confidence in relation to the approval of the conversion bill. This can alter the law-making process as it gives an excessive responsibility to standing committees.

Some law-decrees consist of a large number of provisions, sometimes examined by Parliament without enough accuracy. The Reform bill of the Second Part of Italian Constitution – which will be submitted to a popular referendum on 4th December 2016 – is aiming to rectify these issues, introducing new and stronger rules for law-decrees conversion procedure and a preferential law-making process (voto a data certa – i.e., to vote a bill on a certain date) for those bills, which are crucial to the implementation of the Government’s programme.

¹ Il presente contributo rappresenta la rielaborazione di un intervento tenuto al convegno di studi dal titolo: “Governo vs. Parlamento? Evoluzioni del potere di normazione al tempo della crisi economica”, svoltosi a Pisa l’11-12 gennaio 2016. Il convegno ha rappresentato uno dei momenti conclusivi dell’unità locale pisana (coordinata dal prof. Rolando Tarchi) della ricerca PRIN 2010-2011 “Istituzioni democratiche e amministrazioni d’Europa: coesione e innovazione al tempo della crisi economica” (responsabile scientifico la Prof.ssa Alessandra Pioggia – Università di Perugia).

² Consigliere parlamentare, Segretario della Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati.

Osservatorio sulle fonti

Dalle relazioni svolte nel corso delle tre sessioni emerge, innanzitutto, un dato di contesto, costituito dalla grave alterazione del nostro sistema di produzione del diritto, che trova nel ricorso abnorme alla decretazione d'urgenza il suo punto di crisi più evidente.

Il fenomeno della decretazione d'urgenza negli ultimi 40 anni si è sviluppato al di fuori dei limiti dettati dalla Costituzione.

E' stato messo chiaramente in luce in queste giornate di studio come i tempi di crisi economica abbiano ulteriormente acuito il problema, ma è innegabile che siamo di fronte, fin dalla VI legislatura repubblicana, ad uno dei più macroscopici casi di elusione continuata e sistematica della Costituzione.

Di abuso della decretazione si parla da decenni. Da decenni si studia, si dibatte, si approfondisce, ma intanto il problema si è via via aggravato e, fino a questa legislatura, il sistema politico-istituzionale si è adattato e ha convissuto con esso.

Oggi ci sono indubbiamente alcuni elementi di novità. La riforma della Costituzione, che sarà sottoposta a *referendum* confermativo il 4 dicembre 2016, introduce una disciplina più stringente e dettagliata in materia di decretazione d'urgenza e regola un nuovo istituto, il cosiddetto voto a data certa.

Se è importante il cambiamento di metodo, rappresentato dalla volontà di affrontare con modifiche costituzionali alcuni nodi del procedimento legislativo e del sistema delle fonti, rimane il fatto che non può e non deve mancare sia in chi studia questi problemi sia in chi si misura con la concretezza di essi, uno sguardo vigile e attento, capace di coglierne le cause profonde.

La situazione è talmente degenerata negli ultimi anni da aver dato luogo ad alcuni paradossi.

Il primo paradosso riguarda la natura e lo scopo del decreto-legge. L'inflazione della decretazione e la "precarizzazione" del tessuto normativo hanno portato in molti casi ad una limitata applicazione del decreto in pendenza del procedimento di conversione. I destinatari delle disposizioni, le imprese, i cittadini, ma anche e soprattutto le pubbliche amministrazioni cercano – nel limite del possibile – di attendere il consolidamento del provvedimento prima di darne attuazione o applicazione. Ciò anche in ragione del fatto che durante la fase di conversione vengono spesso apportate numerose e rilevanti modifiche. Il paradosso consiste nel fatto che il decreto-legge, talvolta, non produce effetti immediati, bensì effetti dilazionati nel tempo e in molti casi, come è emerso da numerose relazioni, alcune disposizioni dei decreti-legge non producono alcun effetto.

Il secondo paradosso riguarda il numero sempre più elevato – come dimostrato dalla dottoressa Di Carlo - di atti attuativi o di regolamenti previsti dai decreti-legge, i quali – in aderenza alla natura dell'atto come disegnato dalla Carta costituzionale – dovrebbero contenere essenzialmente disposizioni di immediata applicazione, volte a fronteggiare le situazioni di necessità e di urgenza che ne legittimano l'adozione. Nonostante gli sforzi oggettivamente compiuti, in particolare dal Governo in carica, per ridurre il numero di provvedimenti attuativi, il problema ha assunto dimensioni e caratteri preoccupanti, anche alla luce dell'effettivo esercizio del potere di normazione secondaria attribuito al Governo dai decreti-legge. Nella analisi del dottor Mocavini è stato messo in evidenza il

Osservatorio sulle fonti

notevole scarto fra le previsioni dei decreti e l'attuazione delle medesime. Tanto è vero che nella recente legge di riforma della pubblica amministrazione (l. n. 124/2015) è stata introdotta, tra le altre, una delega legislativa volta a eliminare le disposizioni di legge che prevedano provvedimenti di attuazione non più necessari. Il decreto legislativo n. 10/2016 - cui ha fatto cenno il dottor Lunardelli - dispone prevalentemente l'abrogazione di disposizioni che prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi per i quali non sussistono più le condizioni di adozione. E' da sottolineare che la gran parte delle abrogazioni o degli interventi correttivi riguarda disposizioni contenute in decreti-legge. Se ci fermiamo un attimo a riflettere, cogliamo l'aspetto veramente singolare di quanto accade nel nostro sistema: la decretazione d'urgenza produce una gran mole di disposizioni che prevedono provvedimenti attuativi che si rivelano, col tempo, inutili, non più necessari o superati. Quindi si impiegano risorse del Governo e del Parlamento per fare in modo, mediante delega legislativa, che queste disposizioni non più utili vengano rimosse dall'ordinamento. L'intento è meritorio, ma la vicenda dà plasticamente atto del limite raggiunto con l'abuso della decretazione. E' un rincorrersi fra produzione normativa abnorme e non meditata e tentativi di recupero e di riordino, spesso tardivi e talvolta inutili. Per rappresentare questo stato di cose è molto efficace il riferimento alla " frenesia del Governo", fatto dalla dottoressa Lolli nella sua relazione scritta.

Il terzo paradosso riguarda l'organizzazione dei lavori parlamentari. E' un aspetto di particolare delicatezza perché attiene al funzionamento del sistema nel suo insieme. L'eccesso di decretazione negli ultimi decenni ha fatto sì che una parte cospicua dei tempi di lavoro del Parlamento sia dedicata all'esame delle leggi di conversione dei decreti-legge. Al tempo stesso il ricorso sempre più frequente alla decretazione è giustificato dal Governo con la lentezza del procedimento legislativo la cui speditezza è impedita, appunto, dall'elevato numero di decreti da convertire in legge. Il dottor Fiumicelli ha parlato a questo proposito di "progressiva marginalizzazione del procedimento legislativo ordinario", sottolineando come il fenomeno della emarginazione della fonte parlamentare abbia senza dubbio debordato dagli argini posti dalla normativa costituzionale.

Questa marginalizzazione porta con sé – a mio giudizio – alcuni effetti negativi sul sistema giuridico. Mi limito ad indicarne quattro.

Il primo esito negativo attiene alla evidente inidoneità del decreto legge a farsi fonte principe del sistema, il secondo riguarda l'impatto sul funzionamento del Parlamento e del sistema democratico, il terzo riguarda il rapporto fra organi costituzionali, il quarto riguarda la qualità della normazione.

Quanto alla prima questione, relativa alla idoneità del decreto a porsi come fonte principale dell'ordinamento, il professor Predieri nel lontano 1975 affermava che "i decreti-legge sono diventati una alternativa al normale procedimento di formazione della legge"³. In realtà, al di là di ogni considerazione sulla evidente collisione di tale

³ A. Predieri, *Il governo colegislatore*, in Franco Cazzola, Alberto Predieri, Grazia Priulla, *Il decreto legge fra governo e parlamento*, Giuffrè, Milano, 1975, p.XVIII

Osservatorio sulle fonti

sviluppo con il chiaro dettato costituzionale, gli ultimi 4 decenni hanno rivelato la totale inidoneità del decreto-legge a porsi come strumento razionale di attuazione del programma di Governo. Anche questo, in fondo, è un paradosso: il decreto-legge ha di fatto soppiantato la legge ordinaria del Parlamento, producendo risultati negativi innanzitutto in termini di definizione degli assetti regolativi. Questo emerge con chiarezza nella assai interessante sessione dedicata alle analisi di settore. Come ha osservato la dottoressa Casale, con riguardo alla disciplina delle società partecipate, la decretazione ha operato in assenza di qualsiasi visione strategica, sull'onda della continua emergenza, generando una situazione di “incertezza strutturale”. La stessa considerazione vale – come ha dimostrato la dottoressa Vannucci Zauli - con riferimento al sistema normativo della finanza locale, che resta confuso e provvisorio, caratterizzato da molti elementi di incertezza e transitorietà. Anche il delicato procedimento di revisione della spesa pubblica è stato “catturato” dalla decretazione con esiti non positivi, illustrati nella relazione della dottoressa Curadi.

Il decreto-legge, ben oltre le stesse previsioni di Predieri, ha investito con forza “alluvionale” – espressione efficace adoperata dal dottor Gori - tutti i settori, compresi quelli di particolare delicatezza dei rapporti fra ordinamento statale e ordinamento regionale e dei rapporti fra ordinamento interno e ordinamento europeo.

La relazione della professoressa Ferioli ha dimostrato chiaramente come il decreto legge sia divenuto in effetti uno strumento specializzato – con l'assenso sconcertante talvolta delle stesse regioni – nella definizione delle relazioni finanziarie, e non solo finanziarie, fra Stato e regioni, mentre la dottoressa De Muru ha messo in luce tutti i limiti derivanti dai cosiddetti “decreti salva infrazioni”, sottolineando come, accanto alle disfunzioni del sistema di adeguamento dell'ordinamento interno a quello europeo, vi siano delicati profili che attengono allo svolgersi del procedimento. In particolare, De Muru sottolinea la sottrazione dei processi decisionali al circuito democratico e al controllo pubblico, mediante la compressione dei tempi di discussione, e la profonda alterazione dei rapporti e degli equilibri fra Parlamento e Governo. Questo aspetto è emerso con chiarezza anche nella relazione della dottoressa Colangelo, che – facendo riferimento alla sentenza della Corte Costituzionale n.220 del 2013 - ha sottolineato come il ricorso sistematico al decreto legge porti ad un processo decisionale in cui manca la ponderazione e la più approfondita valutazione degli interessi propria del procedimento ordinario.

Il secondo esito negativo riguarda gli effetti che l'abuso della decretazione ha sul regolare svolgimento del procedimento legislativo. Sono innumerevoli i casi in cui le leggi di conversione vengono approvate dalle Camere con apposizione della questione di fiducia da parte del Governo. Questa tendenza si è acuita a seguito della sentenza n.360 del 1996 della Corte Costituzionale che ha sancito la illegittimità costituzionale della reiterazione dei decreti non convertiti.

Con l'apposizione della questione di fiducia le Commissioni permanenti assumono un ruolo improprio, perché, anziché essere organi deputati allo svolgimento di attività istruttoria del disegno di legge, divengono - nei fatti – le sedi in cui si definisce il contenuto del provvedimento, svuotando di significato l'esame in sede di Assemblea e

Osservatorio sulle fonti

incidendo pesantemente sul principio di pubblicità dei lavori parlamentari. Non si deve dimenticare, infatti, che in commissione in sede referente – sede in cui, appunto, si definisce a tutti gli effetti il contenuto del provvedimento - la pubblicità dei lavori è limitata al circuito chiuso, quando disposto, e al resoconto sommario.

Il fatto che siano le commissioni parlamentari permanenti in sede referente a definire sostanzialmente il contenuto del decreto legge è un aspetto patologico.

Il prof. Caretti ci ha invitato a distinguere tra patologia e fisiologia nella prassi; questa sicuramente è una patologia della prassi. Si può certamente pensare in sede di riforma costituzionale e regolamentare di cambiare e di rafforzare il ruolo delle commissioni in sede referente, ma nel sistema attuale esse hanno un ruolo istruttorio, ossia preparano la decisione dell'Assemblea. Al contrario, in questo modo, le commissioni permanenti rischiano di diventare di fatto i “decisori finali”.

Più in generale il ricorso smodato alla decretazione incide sul funzionamento del sistema democratico, perché l'ambito di esame della legge di conversione, per i tempi della discussione e per i vincoli posti a quel tipo di procedimento, non consente lo svolgersi di un dibattito adeguato ai contenuti e alla complessità dei provvedimenti. Questo dato è stato messo in evidenza in numerose relazioni e in particolare nella relazione del dottor Rametta, che ha sottolineato come sia molto difficile se non impossibile un esame attento da parte delle Commissioni.

Decreti- legge composti da decine e decine di articoli e da centinaia di commi, che spesso intervengono su aspetti ordinamentali e di sistema vengono esaminati dalle Camere in condizioni che talvolta rendono oggettivamente difficile un esame approfondito delle questioni.

Questo aspetto riguarda innanzitutto il funzionamento della nostra democrazia, perché il rischio è quello di un Parlamento che – al di là di ogni possibile sforzo – in alcune circostanze è costretto a votare senza la capacità piena di conoscere e di valutare le conseguenze e le implicazioni delle proprie scelte.

Il terzo esito negativo, generato dall'abuso della decretazione d'urgenza, riguarda i rapporti tra organi costituzionali. Nella relazione della dottoressa Stradella sui controlli del Capo dello Stato, sono messe in risalto le situazioni di tensione istituzionale che hanno caratterizzato i rapporti fra Presidente della Repubblica e Governo nella adozione di determinati decreti, come nei casi in cui il Capo dello Stato si è rifiutato di emanare il decreto – la vicenda Englaro è stata la più eclatante ma non è certo l'unica. Nell'analisi del dottor Marchetti, vengono chiaramente messi in evidenza i rischi derivanti della cattiva pratica della cosiddetta approvazione da parte del Consiglio dei Ministri “salvo intese”, che mina il principio di responsabilità del Governo nella adozione del decreto legge. Numericamente non si hanno molti esempi di questo tipo, la situazione, quindi, non è tanto grave dal punto di vista numerico quanto lo è dal punto di vista qualitativo, perché la Costituzione afferma che il Governo adotta il decreto sotto la sua responsabilità. Pertanto non è pensabile che vi sia un'approvazione cosiddetta “di copertina”, giacché, in tal caso, non vi sarebbe certezza sull'imputabilità delle scelte successive. Questo problema mostra come l'abuso della decretazione possa incidere negativamente anche nel rapporto tra organi costituzionali.

Osservatorio sulle fonti

D'altra parte questa sistematica slabbratura del tessuto ordinamentale porta – e qui veniamo al quarto esito negativo - a una iperproduzione di legislazione non ponderata, costringendo a continui interventi di ricucitura e di sutura proprio sui punti meno meditati, meno approfonditi, meno studiati. Ad esempio, i “famigerati” decreti di proroga di termini dispongono – spesso reiteratamente - il rinvio di scadenze per lo più contenute in precedenti decreti-legge. Segno che nei decreti-legge spesso manca un'attenta e ponderata valutazione dei profili attuativi delle disposizioni in essi contenute.

Con la decretazione d'urgenza si produce con grande intensità e con grande rapidità una enorme mole di materiale normativo che – in alcuni casi - con molta fatica possiamo definire “diritto”, se per diritto intendiamo un insieme tendenzialmente ordinato, completo e coerente di assetti regolativi.

Nell'analisi del professor Del Canto, si parla in modo suggestivo di “sperimentazione normativa”, per mettere in evidenza lo stato di una legislazione in qualche modo effimera, che si approva talvolta con la stessa leggerezza con cui si è pronti a modificarla ripetutamente. Il professor Del Canto parla di “stato confusionale del sistema delle fonti” e giustamente richiama “la responsabilità della politica a recepire le istanze della buona qualità della normazione”. Credo che questa sfida possa essere vinta solo nel momento in cui la politica si appropria del tema del buon funzionamento del sistema di produzione del diritto. Qui emerge con forza la questione del rapporto fra tecnica e politica, toccato dalla professoressa Azzena, con riferimento specifico alla delega legislativa.

D'altra parte questa è la logica che ha ispirato la istituzione alla Camera dei deputati del Comitato per la legislazione, il quale è il tentativo di fare in modo che sia un organo composto da deputati ad occuparsi della qualità della legislazione. Le vicende sono alterne, e questo obiettivo è una sfida. Tuttavia non credo che il ruolo che il Comitato ha svolto sia stato ininfluenza in questi anni. Nella stessa direzione si muove l'idea, introdotta dalla riforma regolamentare del 1997, di svolgere l'istruttoria in Commissione, che è l'idea di portare il dato tecnico, l'approfondimento, gli aspetti di conoscenza “dentro” la sede di decisione politica.

In conclusione, c'è un punto di fondo che riguarda la razionalità del nostro sistema giuridico. Il professor Parodi nella sua relazione ha invitato tutti a non eccedere nelle aspirazioni razionalistiche, e si tratta di un invito che va senz'altro accolto. Tuttavia, è pur vero che esiste un limite al di sotto del quale non si può e non si deve andare.

Nel dicembre 2015 il Capo dello Stato nel saluto alle Autorità prima di Natale ha affermato: “si avverte fortemente l'esigenza di un riordino e di un recupero di razionalità nel processo legislativo. Serve una svolta rispetto all'uso improprio di strumenti e procedure”.

Il richiamo alla esigenza di razionalità è chiaramente espresso anche nelle conclusioni della relazione⁴ per l'Assemblea su tutti gli aspetti relativi alla decretazione

⁴ *Relazione all'Assemblea su tutti gli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d'urgenza* (Doc. XVI, n. 2), approvata dalla I Commissione (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

Osservatorio sulle fonti

d'urgenza approvata nel 2015 dalla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati. “Vi è la necessità – osserva la Commissione – per il sistema politico di costruire forme di discussione, di rappresentanza e di decisione fondate su basi pienamente razionali, in grado di mettere insieme il rilievo «assoluto» del fattore tempo nel decidere, unitamente agli altri fattori fondamentali costituiti dal fattore «qualità della decisione» e dal fattore «solidità e durata» della decisione.

Come affermato sempre nella relazione⁵ della I Commissione della Camera dei deputati, i dati sull'abuso della decretazione d'urgenza sono «la cartella clinica dettagliata di un Paese che negli ultimi quaranta anni ha vissuto costantemente in emergenza e di emergenza in una cronica incapacità di uscire da uno stato alterato di organizzazione della vita politica e parlamentare».

Questa consapevolezza da parte dell'organo politico non è di per sé risolutiva, ma è importante per far sì che – anche attraverso le riforme – il sistema politico sia in grado di generare finalmente una fisiologia.

Sarebbe bello che nel prossimo convegno, qui a Pisa, dedicato alle fonti del diritto avessimo la possibilità di cominciare a parlare di “fisiologia”: fisiologia della rappresentanza e della decisione, fisiologia dei processi di produzione normativa, fisiologia nell'analisi dei problemi e nella progettazione di soluzioni di lungo respiro.

della Camera dei deputati, ai sensi dell'articolo 143, comma 1, del Regolamento della Camera dei deputati, il 15 luglio 2015.

⁵ *ibidem*