
OSSERVATORIO SULLE FONTI

AGGIORNAMENTI SUL FRONTE DELLA DECRETAZIONE D'URGENZA*

GIANNI DI COSIMO**

Suggerimento di citazione

G. DI COSIMO, *Aggiornamenti sul fronte della decretazione d'urgenza*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019.
Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo è la rielaborazione dell'introduzione tenuta al seminario "I poteri normativi del Governo", organizzato dalla *Rivista* e svoltosi a Firenze il 4 aprile 2019.

** Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Macerata.
Contatto: giovanni.dicosimo@unimc.it

2 AGGIORNAMENTI SUL FRONTE DELLA DECRETAZIONE D'URGENZA

1. Il decreto-legge rappresenta ormai stabilmente lo strumento principe dell'intera produzione normativa di livello primario. Il noto fenomeno, divenuto particolarmente evidente negli anni della grande crisi economica, caratterizza anche l'attuale legislatura. Finora le maggiori scelte politiche del Governo Conte sono passate per il ricorso alla decretazione d'urgenza: il decreto cosiddetto dignità dei lavoratori; i due decreti sicurezza; il cosiddetto decreto relativo al reddito di cittadinanza e a quota cento; il decreto denominato crescita; il decreto definito sblocca cantieri.

Non è questa la sede per un'analisi dei dati, ma va almeno rilevato che nel corso del primo anno della XVIII legislatura, a fronte di una diminuzione del numero delle leggi di conversione in confronto al primo anno della legislatura precedente, «il peso percentuale delle leggi di conversione dei decreti-legge sul totale delle leggi approvate torna ad aumentare significativamente rispetto ai livelli raggiunti negli anni» precedenti (Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2017-2018*), e cresce il rapporto fra decreti-legge e proposte governative, «mai stato così alto dal 2008 ad oggi» (Openpolis-Agi, *Osservatorio legislativo*, giugno 2019).

2. Sorvolando sulle tappe che finora hanno segnato la marcia trionfale della decretazione d'urgenza, e concentrandosi sul momento attuale, si può osservare che questa fonte governativa presenta caratteristiche congeniali al modo in cui correntemente si svolge la pratica politica tutta concentrata sulla comunicazione; al *modus agendi* per cui conta annunciare di aver rapidamente provveduto, più ancora di aver realmente risolto il problema, obiettivo che richiederebbe ben altro impegno, oltre che processi decisionali maggiormente condivisi e perciò fatalmente più lenti. In altri termini, più di ogni altro strumento normativo, il decreto-legge serve alla 'narrazione', quella ormai egemone «forma di comunicazione argomentata tesa a conquistare consensi attraverso un'esposizione che valorizzi ed enfatizzi la qualità dei valori di cui si è portatori, delle azioni che si sono compiute e si ha in programma di compiere, degli obiettivi da raggiungere» (*Neologismi 2017*, Treccani.it).

È altresì funzionale all'esaltazione del ruolo del leader politico, altro tratto tipico dell'attuale fase istituzionale come mostra il crescente successo del modello del partito personale. Infatti, consente di ricondurre il contenuto normativo direttamente alla volontà del Presidente del Consiglio che sia al contempo capopartito, e quindi goda di un sovrappiù di potere, o, addirittura, di singoli ministri che pure guidino un partito personale o tendenzialmente tale (si pensi al caso dei due decreti sicurezza). Nell'ambito dell'attuale configurazione della forma di governo parlamentare che assegna all'esecutivo un ruolo baricentrico (sia nella versione a forte leadership del Presidente del

Consiglio, sperimentata negli anni precedenti, e sia nella presente versione nella quale i due vicepresidenti hanno maggior peso politico dello stesso Presidente), il decreto-legge costituisce uno strumento duttile, adatto ad affermare volontà politiche che dovrebbero essere collegiali ma sempre più spesso sono, di fatto, riconducibili a singoli leader.

3. Sarebbe troppo lungo passare in rassegna i molti aspetti problematici che punteggiano la traiettoria di questa fonte governativa. Si possono però ricordare due significativi caratteri di fondo che salgono dalla prassi.

In primo luogo, la scarsa efficacia dei limiti. Nonostante tutti gli sforzi interpretativi e applicativi, non è stato fin qui possibile predeterminare le situazioni di straordinaria necessità e urgenza di cui parla l'art. 77 della Costituzione; ugualmente poco efficace e sostanzialmente inutilizzato è risultato il rimedio di attivare la responsabilità del Governo, di cui pure parla la disposizione costituzionale. Ancora: non ha sortito particolari risultati il tentativo della legge 400/1988 di limitare *ratione materiae* l'ambito di applicazione di questa fonte governativa.

In secondo luogo, l'incessante emersione di nuovi aspetti problematici. Gli interventi al seminario fiorentino si soffermano proprio su diversi temi che si impongono all'attenzione in questo momento: la questione dell'omogeneità dei contenuti; alcune questioni che si pongono nella fase genetica; la questione dei rapporti con altri strumenti quali le ordinanze di necessità e urgenza. L'ultimo tema rimanda a una delle caratteristiche della decretazione d'urgenza, ossia l'elevata capacità di intreccio con altri atti; si pensi, per esempio, al ricorso al decreto-legge per disciplinare i presupposti delle ordinanze, oppure alla sovrapposizione fra ordinanze e decreti-legge (ne parla Arcuri nel suo intervento).

4. Si possono distinguere due profili trasversali alle questioni affrontate durante il seminario. Il primo profilo corrisponde all'affermarsi di prassi che appaiono discutibili sotto il profilo di un fisiologico ricorso allo strumento normativo, se non addirittura, nei casi più gravi, devianti rispetto al disegno costituzionale. Una di queste è, per esempio, il crescente intervallo temporale fra la deliberazione del Consiglio dei ministri e la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale; una prassi che, secondo Bartolucci e Razza, compromette la collegialità della decisione. Col paradosso che si recupera collegialità per mezzo di un'altra recentissima prassi (pure discutibile: cfr. G. Di Cosimo, *La strana storia del "decreto crescita"*, in *laCostituzione.info*, 25 aprile 2019; M. Francaviglia, *Il caso del decreto-legge n. 34/2019: dall'emanazione differita alla "doppia" deliberazione*, in Osservatorio costituzionale, 3/2019), ossia la sottoposizione a una seconda deliberazione del Consiglio di ministri del

4 AGGIORNAMENTI SUL FRONTE DELLA DECRETAZIONE D'URGENZA

medesimo decreto-legge. Naturalmente in presenza di simili prassi potrebbe scattare il controllo della giustizia costituzionale. Sappiamo che già in passato la Corte ha censurato prassi devianti sul fronte della decretazione d'urgenza; si pensi, giusto per fare un esempio assai noto, alla sentenza sulla reiterazione. Ed è significativo che la XVII legislatura abbia fatto registrare una riduzione del numero dei decreti-legge proprio per effetto delle decisioni della Corte (Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2017-2018*). Ma proprio l'esperienza pregressa dimostra come la prassi metta regolarmente in campo contro-rimedi che vanificano le decisioni dei giudici costituzionali (lo sottolinea Ibrido). Motivo per cui ogni volta il problema si sposta un po' più in là.

L'altro profilo corrisponde ai fattori esterni che in forme diverse esercitano un'influenza più o meno marcata sui modi di utilizzo della decretazione d'urgenza. Da un lato, l'attività degli interlocutori istituzionali dell'esecutivo che, come accade con la *moral suasion* esercitata dal Presidente della Repubblica, consente di evitare derive ancora più marcate (ne parlano Bartolucci e Razza), ed è tanto più preziosa tenuto conto del fatto che la giustizia costituzionale può realisticamente intercettare solo le deviazioni più rilevanti. Più problematica risulta l'azione dei Presidenti delle camere che talvolta compiono scelte arbitrarie, per esempio relativamente all'applicazione del divieto di inserimento di deleghe in sede di conversione (lo rileva Ibrido). Dall'altro, l'effetto – che può risultare più significativo di quanto si sarebbe indotti a pensare – di fattori di contesto che vanno dalla frammentazione del quadro politico (Bartolucci e Razza), fino ai mutamenti delle forme della comunicazione politica nell'epoca dei *social network* (Ibrido).