

DAL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA UN FRENO AI DECRETI-LEGGE (E ALLE LEGGI DI CONVERSIONE) "OMNIBUS"

di Nicola Lupo
04 marzo 2011

Il Presidente della Repubblica, facendosi forte di una situazione politica contingente nella quale appare forse la sola figura in grado di porsi quale punto di riferimento del Paese sul piano morale e della fedeltà ai valori repubblicani, sta esercitando fino in fondo le sue prerogative, come è necessario per porre rimedio alla carenza di poteri di garanzia adeguati ad un sistema istituzionale di tipo maggioritario.

Dopo aver evitato una "forzatura" politica e procedurale diretta ad incassare a strettissimo giro, nonostante il mancato parere dell'apposita Commissione bicamerale, l'approvazione definitiva del decreto legislativo sul c.d. "federalismo municipale" e aver giustamente richiesto - nella logica del "dialogo" tra Governo, Parlamento e Autonomie territoriali, alla base delle norme procedurali di cui alla legge n. 42 del 2009 - un confronto in Assemblea (cfr. E. Griglio, Il controverso iter parlamentare del decreto sul federalismo municipale, in www.nelmerito.com, 25 febbraio 2011), il Presidente ha puntato la sua attenzione sulla vicenda del decreto-legge c.d. "milleproroghe" (d.l. 29 dicembre 2010, n. 225).

Senza poter qui ripercorrere né la genesi, né le deformazioni via via assunte dai decreti-legge di tal fatta, che si ripetono di regola ogni 6 mesi (a ridosso delle date del 30 giugno e del 31 dicembre, quando vengono in scadenza larga parte dei termini fissati dal legislatore: indicazioni, volendo, in N. Lupo, Decreto-legge e manutenzione legislativa: i c.d. decreti-legge "milleproroghe", in L'emergenza infinita, a cura di A. Simoncini, Macerata, 2006, p. 173 s.), può essere interessante riepilogare le responsabilità - istituzionali, prima ancora che politiche - di prassi siffatte.

Nella sua lettera ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio, il Presidente della Repubblica si limita ad enunciare una serie di verità evidenti: e cioè che i decreti-legge e le relative leggi di conversione a contenuto eterogeneo (o "omnibus") si pongono "in contrasto con i principi sanciti dall'art. 77 Cost. e dall'articolo 15, comma 3, della legge di attuazione costituzionale n. 400 del 1988, recepiti dalle stesse norme dei regolamenti parlamentari"; che "l'inserimento nei decreti di disposizioni non strettamente attinenti ai loro contenuti, eterogenee e spesso prive dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza, elude il vaglio preventivo spettante al Presidente della Repubblica in sede di emanazione dei decreti legge"; che, inoltre, "l'eterogeneità e l'ampiezza delle materie non consentono a tutte le Commissioni competenti di svolgere l'esame referente richiesto dal primo comma dell'art. 72 Cost., e costringono la discussione da parte di entrambe le Camere nel termine tassativo di 60 giorni"; e che, infine, "il frequente ricorso alla posizione della questione di fiducia realizza una ulteriore pesante compressione del ruolo del Parlamento".

Eppure, tali verità sono state ignorate, sin qui, dai titolari degli altri organi costituzionali, a prescindere dal loro colore politico, a cominciare dagli stessi destinatari della missiva presidenziale.

Dai Presidenti del Consiglio e dai Governi da loro presieduti, i quali hanno fatto ricorso in modo sempre più sistematico a decreti-legge di carattere evidentemente eterogeneo. E che, nell'iter parlamentare di tali decreti-legge, si sono ben guardati dal difenderne il contenuto originario, presentando o comunque esprimendosi favorevolmente su numerose proposte emendative e, soprattutto, ponendo la questione di fiducia su maxiemendamenti frutto della sommatoria dei diversi emendamenti. Anzi, in molti casi i Governi hanno astutamente sfruttato le opportunità offerte dal bicameralismo: tra l'altro, rallentando i tempi della prima lettura, in modo da rendere sostanzialmente "blindata" la seconda. Non sono mancati casi di disposizioni c.d. "rampino", inserite nel decreto-legge originario appunto allo scopo di agganciarvi sopra cospicui emendamenti, contenenti disposizioni più difficili da far passare all'approvazione del Consiglio dei Ministri o alla stessa emanazione del Presidente della Repubblica.

Ma anche dai Presidenti di Camera e Senato, i quali non sono stati in grado di assicurare la tenuta del contenuto del decreto-legge. Qui, invero, un qualche maggiore controllo è stato tradizionalmente esercitato dalla Presidenza della Camera, anche in forza dell'azione del Comitato per la legislazione e di disposizioni

regolamentari un po' più esplicite (per le quali sono inammissibili gli emendamenti “non strettamente attinenti alla materia del decreto-legge”). Ma, come spesso accade, la moneta cattiva ha scacciato quella buona e, in nome della pari “capacità emendativa” di deputati e senatori, anche il Presidente della Camera, specie ove riscontri un diffuso consenso politico, ha finito per dichiarare ammissibili emendamenti pur notevolmente distanti dal testo del decreto-legge.

Una qualche responsabilità può forse rinvenirsi altresì in capo alla Corte costituzionale: che ha sminuito il significato del vincolo dell'omogeneità dell'art. 15 della legge n. 400 del 1988; che non è stata in grado di proporre una lettura coerente del rapporto tra decreto-legge e legge di conversione (anche se con le sentenze n. 171 del 2008 e n. 128 del 2008 ci è andata piuttosto vicina; salvo poi fare parziale marcia indietro, in particolare nella recente sentenza n. 355 del 2010); e che, soprattutto, ha accuratamente evitato di sanzionare la prassi della questione di fiducia sui maxiemendamenti, che pure appare chiaramente elusiva dell'art. 72 Cost., laddove richiede l'approvazione articolo per articolo dei progetti di legge (cfr. la sentenza n. 391 del 1995).

Eppure, si tratta di elementi che già erano stati evidenziati in numerose altre esternazioni presidenziali, dovute al Presidente Napolitano, ma anche al suo predecessore Ciampi.

La persistenza di tali prassi - già segnalate, in precedenti occasioni, dal Presidente Napolitano e dal suo predecessore, Ciampi - non si giustificherebbe se esse non rispondessero ad esigenze assai forti del sistema politico-istituzionale, derivanti dall'assai elevato tasso di frammentazione ministeriale riscontrabile all'interno dell'Esecutivo e dalla stessa natura eterogenea di coalizioni buone per vincere (idonee cioè ad accaparrarsi il premio di maggioranza), ma non per governare. E' solo grazie alla compresenza di norme eterogenee all'interno del medesimo decreto-legge che lo stesso ha una forza sufficiente a sospingerlo nel suo cammino. Ed è solo grazie alla votazione in blocco del maxiemendamento che esso può uscire con successo dal confronto parlamentare, senza rischiare che la maggioranza “vada sotto” su quella o su quell'altra disposizione.

I risultati che un tale modo di procedere origina sono assai negativi: non solo e non tanto sul piano del drafting e della conoscibilità della normazione, quanto sul terreno della legittimazione della decisione legislativa e dell'identificazione delle relative responsabilità politiche. Disposizioni inserite nei maxiemendamenti, approvate senza esame in Commissione, senza discussione e senza una specifica votazione, finiscono, infatti, per non avere, come dire, “né madre, né padre”.

Bene ha fatto, perciò, il Presidente della Repubblica a porre un freno a queste prassi. L'auspicio è che alla sua iniziativa facciano seguito, nell'immediato futuro (e al di là della vicenda del decreto-legge in questione, conclusasi con l'espunzione di alcune delle norme più controverse), comportamenti coerenti da parte degli altri organi costituzionali, che pure si sono affrettati a dichiarare, a parole, il proprio accordo con i contenuti della missiva presidenziale.