



D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, pp. 440.

La decretazione d'urgenza è divenuta, al contrario di quanto previsto nel testo costituzionale del 1948, un modo “ordinario” di legiferare. Come lo stesso Autore chiarisce, però, quello che ci si appresta a recensire non è – e non vuole essere – un lavoro né sulla decretazione d'urgenza né sul Presidente della Repubblica. È, invece, uno studio sui poteri del Presidente della Repubblica in sede di emanazione del decreto-legge e in sede di promulgazione della legge di conversione. Tuttavia – e l'ordine del lavoro rispecchia chiaramente quest'impostazione metodologica – un'indagine su questi poteri presidenziali non può prescindere dalle caratteristiche delle fonti del diritto che di tali poteri del Capo dello Stato sono l'oggetto. Lo studio indaga, dunque, sui limiti che possono giungere alla decretazione d'urgenza dal versante presidenziale. Per questo motivo sembra di grande attualità nonché di estrema utilità.

Il lavoro di Daniele Chinni sembra avere, allora, due obiettivi: da un lato, quello di “individuare le regole costituzionali che delimitano i poteri del Presidente della Repubblica al momento dell'emanazione del decreto-legge e della promulgazione della relativa legge di conversione per poi analizzare come essi siano stati esercitati durante la storia repubblicana”; dall'altro, verificare se un più incisivo controllo del Presidente della Repubblica possa essere strumento utile per ricondurre nella “fisiologia costituzionale” la decretazione d'urgenza dopo la sua radicale trasformazione. Tutta la storia della decretazione d'urgenza è, infatti, storia di metamorfosi. Metamorfosi del decreto-legge, metamorfosi della legge di conversione e, in fine – e questo è il *focus* del volume – metamorfosi-evoluzione dell'esercizio dei poteri del Presidente della Repubblica. Metamorfosi intesa come divaricazione tra il disegno costituzionale e l'uso del decreto-legge: di conseguenza, tale divaricazione ha inevitabilmente avuto un'influenza nell'evoluzione dei poteri presidenziali di controllo su tali fonti del diritto. Il punto di partenza è, dunque, nel testo costituzionale così come uscito dall'Assemblea costituente

– in seno alla quale pure non mancarono autorevoli voci in disaccordo con l’inserimento del decreto-legge in Costituzione – e il punto d’arrivo nelle prassi attuali, dopo vicende alterne e paradossi che hanno caratterizzato l’istituto del decreto-legge nella storia costituzionale italiana.

La prima parte del Volume è “statica”: analisi delle sole regole costituzionali, e non anche delle prassi. La seconda parte, invece, si configura come “dinamica”, prendendo in considerazione la storia repubblicana della decretazione d’urgenza – nel volume s’usa la locuzione “decretazione d’urgenza” per intendere sia decreto-legge che legge di conversione, e qui si farà lo stesso – e quella dei controlli presidenziali su di essa. Con questa doppia prospettiva d’indagine, si tenta di fare dapprima una lettura del solo testo costituzionale, per poi verificare, attraverso lo studio delle prassi, se queste siano state *contra Constitutionem* o se, invece, possano dare un senso diverso alle norme costituzionali. Questa logica porta “i due piani d’indagine a parlarsi, a cercarsi l’uno nell’altro, a guardarsi allo specchio”: e qui risiede, probabilmente, una delle maggiori eleganze del Volume di Daniele Chinni.

La seconda parte della monografia s’apre con una “profetica” citazione dell’On. Mortati, già critico riguardo la possibilità di inserire il decreto-legge in Costituzione, e che nell’aula della Costituente ebbe a sostenere che “l’esperienza ha [...] dimostrato come qualsiasi tentativo di regolamentazione e di disciplina dell’emissione dei decreti-legge sia stata sempre esiziale [...] Essa ingenera da una parte la tentazione da parte del Governo di abusarne per la più rapida realizzazione dei fini della sua politica; dall’altra parte, vorrei dire, eccita la condiscendenza del Parlamento, il quale tende a scaricarsi dei compiti di sua spettanza. La impossibilità di stabilire limiti rigidi (e quindi suscettibili di un efficace sindacato giudiziario), accompagnata ai fenomeni di psicologia politica accennati, portano fatalmente ad una invadenza dell’esecutivo in quelli che sono i precipui poteri del legislativo”.

Mortati aveva ragione. La decretazione d’urgenza ha subito una profonda trasformazione. Appare chiaro, infatti – almeno ad avviso di chi scrive – che se il decreto-legge è disegnato dall’art. 77 Cost. come istituto che sovverte l’ordine delle competenze e che esige, pertanto, un intervento tempestivo delle Camere per “sanare” la ferita che ha fatto insorgere, in una seconda fase è cambiata la lettura stessa dell’art. 77 Cost., visto non più come limite per il Governo, bensì come limite sul potere del Parlamento. Il problema del decreto-legge non è più soltanto, come in passato, l’invasione di campo del Governo ai danni del Parlamento, ma il cattivo uso parlamentare della legge di conversione. Da qui il passo è breve per leggere l’art. 77 Cost. come norma sui limiti del potere di conversione. In questa metamorfosi dell’interpretazione dell’art. 77 Cost. un ruolo decisivo ha avuto – oltre, ovviamente, alla prassi governativa e parlamentare – la Corte costituzionale. E come riflesso della

trasformazione della decretazione d'urgenza vi è stata, infine, l'evoluzione dei poteri del Presidente della Repubblica in materia.

La condivisibile conclusione cui giunge l'Autore dopo 400 dettagliate pagine è che non può che essere vano un controllo che si limiti al momento parlamentare di conversione se non accompagnato da una severità maggiore al momento dell'adozione del decreto-legge. Ed è attraverso una riscoperta dei poteri presidenziali in sede di emanazione che possono prudentemente farsi valere i limiti che la Costituzione aveva imposto alla decretazione d'urgenza vista come “sovvertitrice” delle competenze costituzionali.

Ma procediamo con ordine. Nella prima parte del volume vi è una ricostruzione di tutte le problematiche collegate, da una parte, alla configurazione costituzionale del decreto-legge e della legge di conversione e, dall'altra, ai poteri del Presidente della Repubblica sia in sede d'emanazione del decreto che di promulgazione della legge di conversione. In particolare, nel primo capitolo s'analizza il decreto-legge, partendo dalla sua origine in epoca statutaria per poi giungere ai lavori dell'Assemblea costituente e, infine, al testo costituzionale. Nel capitolo due, invece, ci si concentra sui poteri del Presidente della Repubblica in relazione al decreto-legge e alla legge di conversione, e così, innanzitutto con riguardo all'emanazione del decreto, dopo aver sottolineato quanto la Costituzione sia silente sul punto, si ricostruiscono le diverse posizioni della dottrina lungo il *continuum* tra emanazione come atto dovuto e emanazione come atto discrezionale. Uno degli argomenti che vale la pena ribadire anche in questa sede è la differenza, che pur dev'esserci se lessicalmente presente, tra emanazione e promulgazione. Si passa, poi, ai limiti del controllo presidenziale e si pone in evidenza la differenza tra il controllo sulla decretazione d'urgenza da parte del Presidente della Repubblica e quello da parte della Corte costituzionale.

Anche se le due parti del lavoro tendono a guardarsi l'un l'altra, è nella seconda parte che si può agevolmente rintracciare il cuore della ricerca. Nel capitolo tre, in particolare, si ripercorre il cattivo uso della decretazione d'urgenza e i tentativi che sono stati fatti per arginare cattivo uso e abuso del decreto-legge tra Parlamento – con le riforme dei regolamenti parlamentari del 1988 e la legge n. 400 del 1988 – e Corte costituzionale – dal 1996 fino ai giorni nostri.

I limiti posti dall'art. 77 Cost. si sono rivelati fragilissimi. Durante la IV legislatura, il primo limite che cede è quello della necessità e dell'urgenza. La necessità e l'urgenza – anche, forse, a causa delle “suggerzioni espositiane” – sono state spesso interpretate da intendersi come necessità e urgenza in relazione ai fini della realizzazione del programma di governo. Questa lettura ha incentivato la metamorfosi dell'istituto del decreto-legge quale strumento governativo per l'attuazione del proprio indirizzo politico; quale mezzo per la riforma di interi settori e per la disciplina degli oggetti più disparati col medesimo atto.

Quantità e qualità dei decreti-legge hanno avuto ripercussioni sul procedimento di conversione. Il Parlamento, anziché negare la conversione per mancanza dei presupposti, ha optato per ricercare un “equilibrio nella patologia”, utilizzando la fase di conversione nel modo in cui costituzionalmente avrebbe dovuto usare l’*iter legis* ordinario. L’emendare parlamentare non era più per puntuali correzioni, ma per modifiche profonde. Si sono fronteggiati così “opposti abusivismi”. Emendare il decreto-legge è diventata valvola di sfogo per ristabilire un equilibrio tra Parlamento e Governo, comportando la metamorfosi anche della legge di conversione. Le misure di contenimento che si sono tentate non hanno avuto successo: perché tali misure funzionassero era necessaria la buona volontà del Governo e l’instaurarsi di un più corretto rapporto tra questo e il Parlamento.

Nella seconda parte del terzo capitolo s’analizza il ruolo della Corte al riguardo e l’evoluzione della giurisprudenza in materia, che come è notissimo, ha giocato un ruolo più che decisivo nella configurazione dell’istituto. Non sembra qui il caso di dilungarsi. Basti accennare a come gli stessi interventi della Corte in materia possano creare paradossi. Si pensi agli effetti della sentenza n. 360 del 1996 che, ponendo fine alla pratica della reiterazione dei decreti-legge, restituiva perentorietà al termine di 60 giorni per la conversione. Questo ha portato, paradossalmente, a sbilanciare ancora di più il rapporto tra Parlamento e Governo, che ha fatto sempre più ricorso alla questione di fiducia su maxi-emendamenti nel procedimento di conversione e ha finito, dunque, col favorire quell’alterazione di competenze che aveva tentato di combattere. Senza dilungarsi qui sulla giurisprudenza più recente, basti rilevare come, secondo l’Autore, è errato che questa possa considerarsi punto d’arrivo. Mentre, infatti, il sistema politico ha dato ossequio al dettato della sentenza n. 360, sembra che non voglia fare lo stesso per le recenti sentenze, perché questo significherebbe rinunciare all’ordinarietà dei decreti-legge, a cui Governo e Parlamento sembrano ormai del tutto assuefatti.

S’arriva così alla trasformazione dei poteri presidenziali sulla decretazione d’urgenza nella storia repubblicana. A fronte degli abusi del decreto-legge, i controlli delle Camere e quelli della Corte costituzionale si sono rivelati, per motivi profondamente diversi, inefficaci. Ma vi è un rapporto biunivoco anche tra la metamorfosi della decretazione d’urgenza e i controlli su quest’ultima esercitati dal Capo dello Stato: l’abuso del decreto-legge, per un verso, è stato il frutto dell’acquiescenza di tutti i poteri dello Stato; per altro verso, invece, l’essere divenuto strumento col quale si persegue l’indirizzo politico ha finito con l’influenzare anche il controllo presidenziale.

Per quanto riguarda l’emanazione del decreto-legge, si deve rilevare come sia stato per lungo tempo impossibile valutare se e come un qualche controllo fosse esercitato, considerato il “velo di riservatezza” che ha coperto i rapporti tra Governo e Presidente della Repubblica. Per più di trent’anni, la riservatezza è stata assoluta. È con la Presidenza Pertini che si ha un’emersione pubblica, per la prima volta, di un controllo

presidenziale sui decreti-legge prima della loro emanazione. Da quel momento i casi di controllo presidenziale hanno cominciato ad avere uno spazio più grande nelle pagine di cronaca. La pubblicità del controllo presidenziale si fece più frequente durante la Presidenza Cossiga, anche prima degli ultimi due anni di maggiore attivismo. I diversi episodi avevano una qualche forma di pubblicità, spesso solo attraverso indiscrezioni giornalistiche, ma ciò portò comunque ad una maggiore emersione dell'attività "sotterranea" di controllo del Presidente sui decreti-legge. Il passo successivo fu la convenzione sul controllo presidenziale in seguito alla lettera del Presidente Scalfaro al Presidente del Consiglio Prodi del 30 maggio 1996. All'indomani di tale lettera, peraltro, il giudice delle leggi avrebbe pronunciato l'ordinanza n. 197, che avrebbe portato di lì a poco alla dichiarazione di incostituzionalità della reiterazione. Il cambiamento del sistema politico, nel frattempo, dava l'impressione che erano maturate le condizioni per un utilizzo del decreto-legge *secundum Constitutionem*, anche a causa di Governi che ora – dopo il cambiamento della legge elettorale in senso maggioritario – erano sorretti da maggioranze più forti, e che avrebbero conseguentemente potuto rinunciare alla decretazione d'urgenza per il perseguimento del proprio indirizzo politico. Il mandato del Presidente Napolitano, infine, ha comportato, secondo l'Autore, alcune importanti novità. Napolitano ha, infatti, non solo colto più dei suoi predecessori la connessione profonda tra decreto-legge e legge di conversione ma, soprattutto, ha utilizzato molto più spesso note e comunicati per dare pubblicità ai suoi rapporti informali col Governo.

Per quanto riguarda la promulgazione della legge di conversione, è più semplice rintracciare documenti ufficiali che testimoniano l'esercizio del controllo presidenziale. Non si è più, infatti, nei rapporti "riservati" tra Governo e Presidente della Repubblica ma, al contrario, si è sul terreno della relazione pubblica e motivata che viene in essere tra Capo dello Stato e Parlamento negli eventuali casi di rinvio *ex art. 74 Cost.* D'altro canto, la circostanza per cui il rinvio della legge di conversione comporta quasi sempre la decadenza del decreto-legge ha indotto il Presidente della Repubblica a sperimentare modalità di controllo diverse da quelle previste in Costituzione. Al potere di rinvio per lungo tempo non si è mai fatto ricorso. Il primo rinvio di una legge di conversione risale addirittura al 1987, quando ormai si era consolidato l'uso "ordinario" del decreto-legge. Da quel momento la quantità di rinvii è cresciuta, sebbene la maggior parte di questi siano stati motivati dalla mancata copertura finanziaria della legge. È col messaggio del Presidente Ciampi del 29 marzo 2002 che le osservazioni del Capo dello Stato poste a fondamento del rinvio ruotarono, per la prima volta, attorno alla specificità della legge di conversione. Negli anni successivi la prassi parlamentare ha continuato a veder approvare emendamenti non omogenei; la Corte stessa solo dopo dieci anni ha rivisto il suo orientamento circa i limiti del potere di emendamento nella conversione dei decreti-legge. Lo stesso Ciampi non ha insistito su questa strada. S'apriva però, nel frattempo, una "terza via", quella della promulgazione "dissenziante" (o con "motivazione

contraria”): in questo modo, si manifestavano i rilievi pure presenti e allo stesso tempo si evitava la decadenza del decreto. Con Napolitano, la regola diveniva quella della “via di fuga” dal rinvio della legge di conversione, sebbene tale circostanza vada necessariamente inserita nell’uso che Napolitano ha fatto della facoltà di esternazione, che è stata sempre preferita – tranne in un caso – al potere di rinvio. Il potere di esternazione stesso, peraltro, con Napolitano subiva una modifica importante nei destinatari: fermo restando che destinatari formali erano Governo e alcune volte i Presidenti delle Camere, il destinatario sostanziale diveniva il corpo sociale.

Sia per quanto riguarda il controllo sull’emanazione che quello sulla promulgazione della legge di conversione, l’Autore procede ad una certosina e minuziosa ricostruzione di tutti i casi dei vari Presidenti della Repubblica, per i quali non può che rimandarsi al volume. L’Autore ritiene che l’abuso della decretazione d’urgenza è stato favorito anche dall’assenza di un controllo incisivo del Capo dello Stato, nella forma del rifiuto di emanazione, e che tale controllo è stato comunque complicato dalla crescita imponente, sia in quantità che in qualità, dei decreti-legge.

Le fosche previsioni di Mortati in Costituente si sono realizzate. Così, il controllo presidenziale ha finito spesso per svolgersi in forme diverse da quelle costituzionalmente previste. La più evidente prova di tale affermazione sta nella convenzione circa la comunicazione, cinque giorni prima dell’esame in Consiglio dei ministri, del testo del decreto al Presidente della Repubblica. Questa è la prova del cambiamento del ruolo del decreto-legge e del suo essere divenuto mezzo di legislazione ordinaria. Sebbene ora si può probabilmente sostenere che tale *moral suasion* trovi legittimazione nella sentenza n. 1 del 2013 della Corte, il rischio costituzionale è che si confondano i momenti dell’adozione e dell’emanazione e che, di conseguenza, il Capo dello Stato finisca attratto nell’area dell’indirizzo politico, che è anzitutto di Parlamento e Governo.

L’Autore giunge così alla conclusione, che s’è pure accennata all’inizio di questa breve recensione: è attraverso una riscoperta dei poteri presidenziali in sede di emanazione che potrebbero farsi valere i limiti che la Costituzione aveva originariamente imposto alla decretazione d’urgenza, proprio perché non può che essere vano un controllo che si limiti al momento parlamentare di conversione se non accompagnato da una severità maggiore al momento dell’adozione del decreto-legge.

Luca Bartolucci