

XVII

LA DECRETAZIONE D'URGENZA NELLA TRANSIZIONE COSTITUZIONALE (Due casi più emblematici di connotazione istituzionale)

ENRICO CUCCODORO *

1. DUE PAROLE PER INTRODUZIONE

È, per me, motivo di soddisfazione poter svolgere qualche valutazione intorno ad un nodo cruciale del sistema costituzionale, qui a Firenze.

Torno, oggi, nell'Aula del Seminario fiorentino di Studi e Ricerche Parlamentari, dopo essere stato anch'io borsista nell'anno accademico 1977, quando con i numerosi Amici e Colleghi tenevamo il nostro entusiasmo giovanile, di allora, ben concentrato sulla fase di trasformazione del sistema parlamentare che già, dal 1976, annunciava, come è noto, il mutato indirizzo, presto delineato nella *centralità* delle Camere, indubbiamente significativo corso istituzionale di un passaggio altrettanto complesso, come quello che avvertiamo adesso, in questo tempo protagonista di una transizione incognita ed incerta, davanti ai nostri occhi di cittadini e di ricercatori giuridici.

È un "caso" politico singolare quello italiano attuale che giova esplorare a fondo, sia pur brevemente in questa sede e dimensione di analisi.

Gli osservatori italiani e stranieri si interrogano sulla apparentemente silenziosa *implosione* della forma politica costituzionale d'Italia che sembra trovare il suo corrispettivo, conservate le proporzioni unicamente nella stupefacente dissoluzione, esempio unico in tempo di pace, dell'impero sovietico.

Le contraddizioni della prima fase della Repubblica sembrano rimarcate proprio dal momento elettorale, il quale ha già disvelato *i limiti* della logica del sistema maggioritario, il cui principio dovrebbe risiedere nel criterio che vede il

* Professore di Istituzioni di diritto pubblico nella Luiss «Guido Carli» di Roma e di Diritto amministrativo nell'Università di Teramo.

polo vincente tradurre automaticamente la vittoria elettorale in un equilibrio di stabile governabilità.

Così non è stato, e l'orizzonte si mantiene nebuloso. Mai come ora, anzi, si stagliano sullo sfondo della transizione molte macerie delle politiche del passato, che gettano numerose ombre anche sull'assetto futuro del Paese.

L'opposizione di sinistra si è sottratta nel caso della nostra penisola al dissolvimento, mentre l'adesione della vecchia opposizione di destra alla maggioranza inedita che giustifica l'impressione di un cambiamento di regime, conduce gli analisti alla non felice conclusione che dal 1943 al 1993, a Roma, si cambia maggioranza, non lasciando andare l'opposizione al potere e le forze che sorreggono il governo all'opposizione; bensì mutando regime.

L'alternanza, paradossalmente, sembrerebbe esclusa, poiché un nuovo soggetto politico subentra al precedente titolare della maggioranza: per così dire si attua la successione mediante sostituzione.

Se un tempo i giuristi si preoccupavano di individuare nello Stato *monoclasse* la radice di una inveterata consolidazione ineludibile del potere, oggi, si potrebbe invece attribuire la discrasia della dinamica dialettica alternativa perfino allo Stato *post-classe*; l'improvviso svuotarsi del contenuto delle formule ideologiche ha lasciato, forse, anchilosata la sinistra italiana, mentre gli eredi degli interessi costituiti hanno individuato, con rapidità, un nuovo soggetto politico titolare.

È la fine della storia costituzionale, per parafrasare uno storico coevo della caduta del muro di Berlino, oppure inediti interessi si affidano a una nuova, vera forma politica costituzionale?

Vecchi interrogativi si riaffacciano alla mente.

Il recentissimo tramonto e crollo delle ideologie è davvero diverso qualitativamente e quantitativamente dal cosiddetto "superamento" dei partiti tradizionali proclamato già in un tempo lontano?

Gli opposti totalitarismi sono giunti a elidersi davvero, cosicché la società finisce con l'attribuire la vocazione conservatrice al movimento egualitario di sinistra, e molto meno la vocazione reazionaria consegna al movimento anticonformista di destra?

Insomma, in qualche modo, le regole del giuoco si sono appiattite in una meccanica senz'anima, così da appannare definitivamente le aspettative emancipatrici; oppure lo spazio del disordine ha reintrodotto nel meccanismo istituzionale autentici germi di libertà non riconducibili all'inquadramento sistematico della società?

La domanda di governabilità, infatti, va a scontrarsi con l'eredità degli elementi di continuità del vecchio consociativismo e dell'ultimo trasformismo. In questo senso, gli intrecci fra democrazia e regole, tra diritti e poteri si fanno ancora più evidenti, rispetto al recente passato e, al tempo stesso, chiamano in causa il delicato problema del *ritorno alle regole* e della "scrittura di regole nuove".

Il costituzionalista sente vicina l'atmosfera contraddittoria dell'età della

Restaurazione allorquando gli impulsi innovativi sembravano venire dalle aspirazioni individuali e i principi paiono appesantirsi di una stanchezza diffusa.

La zona d'ombra improvvisamente apparsa nell'"orbita luminosa" del tragitto repubblicano ha manifestato un malessere e un disagio che mette in discussione, forse, più che *una forma* politica costituzionale *le forme* politiche costituzionali: non si è, forse, scritto in questi giorni di un ritorno alla democrazia diretta in Russia, laddove la transizione dalla direzione dell'avanguardia illuminata sembrerebbe condurre non al costituzionalismo "moderno", cioè rappresentativo e parlamentare, quanto a una partecipazione quasi immediata e istantanea degli interessi?

Si potrebbe giungere ad affermare, e si è, infatti, giunti a tanto, che i modelli politici costituzionali si dissolvano sotto i colpi di una frantumazione delle idee, *in primis* quella delle "magnifiche" sorti progressive eredi di un ottimismo evolutivo fuor di luogo: l'idea di "progresso" è tramontata.

L'affannarsi su *progetti* di completamento delle riforme intraprese, l'interrogarsi su più ampie e radicali *revisioni* istituzionali, l'inseguire *figurini* costituzionali forestieri, tutto ciò davanti al distacco pregresso fra *Stato* e *pratica corruttiva*, davanti al dubbio di *crisi* strutturali e non cicliche dell'economia, davanti all'emergere di *disagi* imprevedibili e incontrollabili, induce a ritenere agitazione e non movimento una chiamata alle armi di combattenti per una battaglia politica di profondo rinnovamento istituzionale, pure provocandone certo spessore discontinuo di interesse intermittente.

La società civile, invero, sembra esprimere una gamma talmente varia ed eterogenea di istanze di cambiamento che la società politica appare oscillare fra l'ipotesi di sovraccaricare le sue strutture tradizionali per rispondere a tutto ciò, oppure imboccare strade nuove nelle quali le scomposizioni e le distinzioni consuete si tramutano o tacciono: dalla mobilità del lavoro al prolungamento dell'età anagrafica alla problematica ecologica si ridisegnano scenari nuovi ai quali la politica consueta sembra, senza dubbio, impreparata ad offrire soluzioni stabili.

Resta arduo immaginare una elaborazione politica mentre i termini stessi del linguaggio si trovano svalutati oppure reinterpretati, da quello di partito, a quello di classe lavoratrice e il terziario si affaccia prepotentemente, grazie alla innovazione tecnologica, sulla scena contribuendo a ridisegnare la mappa delle sicurezze e la loro conseguente ragionevole traduzione in concetti operativi.

La fase di crisi, nel prosieguo che lambisce l'oggi, riflette l'età di transizione che viviamo tra vecchia e nuova età repubblicana. Inoltre, la deformazione del sistema politico è stata innestata da una carica assai più potente di quella che il partito delle riforme presagiva.

Sia consentito, perciò, a chi scrive di confidare qui il proprio stato d'animo, nella stessa inquietudine così bene espressa dal poeta: "Nello scoppio dell'universo che noi conosciamo, prodigio! I frammenti che ci cadono addosso sono vivi".

Emblematico esempio di contraddizioni si delinea il ricorso alla decretazione

d'urgenza in due differenti momenti nel marzo 1993 e nel gennaio 1994, durante la gestione della transizione in corso, sotto l'incalzare delle esigenze istituzionali molteplici per questa fase di passaggio tortuoso.

2. L'EFFIMERA DECRETAZIONE E L'INTERVENTO PRESIDENZIALE

Il Presidente della Repubblica – dopo aver consultato i Presidenti delle Camere – ha chiesto al Presidente del Consiglio Amato, con lettera in data 7 marzo 1993, di riesaminare il testo del decreto legge sul finanziamento illecito dei partiti, con conseguente depenalizzazione dei reati. Tale soluzione urgente era stata faticosamente mediata ed approvata nella seduta del Consiglio dei ministri di venerdì 5 marzo 1993, insieme ad un “pacchetto” di varie misure per favorire, soprattutto, la moralizzazione, la trasparenza e la garanzia nella vita pubblica, dopo l'impressionante incalzare del “ciclone tangenti”, così venendo ulteriormente a disciplinare anche la normativa per sbloccare gli appalti fermi a causa delle irregolarità sospette nel sistema dei lavori pubblici.

Il Capo dello Stato motiva la sua decisione con evidenti ragioni “formali” e “sostanziali” tali da revocare in dubbio “l'adozione di un decreto che innova la disciplina del finanziamento dei partiti politici, prevedendo l'abrogazione della normativa vigente. Detta normativa (legge 2 maggio 1974, n. 195 e successive modificazioni ed integrazioni) si trova, come è noto, sottoposta a *referendum* abrogativo parziale, già regolarmente indetto per il 18 aprile 1993”.

Si ravvisa, infatti, come tale decretazione d'urgenza, modificatrice delle vigenti norme in materia e di loro conseguente applicazione in sede giurisdizionale, in un particolare momento di qualificazione dell'operato garantista di numerosi giudici impegnati a ripristinare la legalità violata, difficilmente possa conseguire, da parte dei due rami del Parlamento, la sollecita conversione in legge entro i sessanta giorni costituzionalmente previsti. Inoltre, la stessa norma apparirebbe suscettibile di virtuale antinomia nel giudizio d'opportunità almeno sotto il profilo del contenuto dispositivo della materia in oggetto, in ragione del ravvicinato esito della abrogazione popolare imminente sottoposta, come si sa, in un “quesito” apposto al vaglio dell'indetto *referendum* del 18 aprile 1993.

Nella richiamata *missiva* indirizzata al Presidente del Consiglio, inoltre, il Presidente della Repubblica osserva: “I sessanta giorni per la conversione del decreto legge scadrebbero fatalmente oltre la data del 18 aprile ed è evidente l'oggettiva impossibilità che il decreto medesimo sia convertito prima di tale data, riguardando materia delicata, complessa e controversa e tenendo anche conto dei rilevanti impegni già previsti dai calendari dei lavori delle due Camere. Sulla base di tali constatazioni, ritengo che l'intersecarsi degli effetti del decreto legge con

il procedimento già avviato di consultazione referendaria, ponga un problema di rilevanza costituzionale che ho il dovere di sottolineare nella mia responsabilità istituzionale. Infatti, l'entrata in vigore del decreto legge in questione avrebbe l'effetto – in quanto così ritenesse la Corte di cassazione – di annullare il procedimento referendario, effetto che diverrebbe irreversibile nell'ipotesi di mancata conversione. Ritengo, quindi, opportuno invitare il governo da Lei presieduto a riesaminare l'intera questione, valutando – alla luce delle considerazioni che precedono – se non sia più appropriato presentare il provvedimento alle Camere in forma diversa da quella del decreto legge”.

Frattanto, nel tardo pomeriggio dello stesso giorno, si dimette dal governo il ministro dell'ambiente Carlo Ripa di Meana, con annuncio di una sua personale opposizione alla decisione dell'Esecutivo assunta nella resa collegialità intorno alla descritta e controversa soluzione “politica” maturata sul prospettabile “colpo di spugna”.

Il Presidente della Repubblica, al termine di una estremamente convulsa giornata domenicale, ha negato l'autorizzazione a presentare alle Camere il definito testo del decreto legge in questione, incidendo, quindi, sulla impossibilità politico-procedurale di dar corso alla stessa *emanazione* del provvedimento di urgenza, ai sensi degli artt. 87, quinto comma, e 77, secondo comma della Costituzione, nonché bloccandone, di fatto, la *pubblicazione* del decreto legge sulla *Gazzetta Ufficiale*: ex art. 15, quarto comma della Legge 400, del 1988.

La qualità del decreto, in sostanza, pur adottato sotto la responsabilità “politica” del governo (art. 77, secondo comma Cost.) non può prescindere da una compatibilità di ordine istituzionale e, tecnicamente, da una finalizzazione tale da risultare comunque *subordinata* sempre alla conversione in legge parlamentare, nel tassativo termine di due mesi dalla presentazione del testo, inizialmente ad una delle due Assemblee legislative, con successiva messa in moto contestuale delle apposite procedure costituzionali, parlamentari, legislative ben note. Di conseguenza, la sorte del provvedimento urgente appare irrimediabilmente segnata con l'ipotesi di una sua eventuale *riforma* e con un relativo “ritorno” allo schema del disegno di legge ordinario ad iniziativa governativa (art. 71 Cost.), al punto di far osservare che, in questa specifica circostanza, forse non sarebbe scorretto argomentare un qual “declassamento” della norma fatta rapidamente rientrare nel binario più usuale dell'*iter legis* possibile.

La non tassatività delle indicazioni e “motivazioni” in uso, per il ricorso alla decretazione d'urgenza da parte del governo, è perfettamente assistita dalla *ratio* garantista del *bill of indemnity* di derivazione britannica, agganciata appunto sia al pregiudiziale consenso del Capo dello Stato di voler (o *dover*?) emanare il decreto, sia all'immediato effetto della efficacia (comunque precaria) delle norme (di provvisorio vigore nei sessanta giorni di vigenza), a seguito della simultanea presentazione in Parlamento del testo di specie, con relativo suo corso nelle

Camere, al quale itinerario può fare seguito la conversione in legge delle norme, la loro modificazione e giustificata emendabilità, ovvero la sorte ultima di cancellazione degli effetti assicurati sin dall'inizio dal decreto, ove lo stesso sia stato, come è peraltro possibile, non approvato in legge nei tempi previsti.

Alla luce di tutto ciò, ci si rende conto, infatti, della complessità palese, in assenza di un vero e proprio "potere" di blocco preventivo da parte del Presidente della Repubblica nell'ipotesi di *emanazione* dei decreti legge relativi, che, in questo caso, può generarsi un forte richiamo di intervento immediato ai valori essenziali della garanzia ed efficienza, costituzionalmente espressi nella diretta *decisione* del Capo dello Stato. Sicché è naturalmente consigliato un uso assai accorto di questa misura presidenziale *extra quota*, la quale, tuttavia, con suggerito ostacolo può rifluire nella tipologia degli atti di controllo politico, rientrando, a nostro avviso, in un più generale esercizio del «potere valutativo» (forse, altrettanto controverso) per attività fondamentale di impulso dell'indirizzo politico (costituzionale?).

Resta, tuttavia, aperta la discussione sulla modalità di operare agevolmente in tal senso, presentandosi subito il non liminare profilo di responsabilità *diretta*, per via della denegata emanazione del decreto verso lo schema rigidamente assicurato dall'art. 90 Cost., in questa "scelta" presidenziale, la quale, nei fatti, influenza la stessa posizione costituzionale del Presidente nel più tradizionale canone del governo parlamentare e dell'irresponsabilità del Capo dello Stato (naturalmente esclusa la particolare figura di alto tradimento e di attentato alla Costituzione stessa).

Inoltre, questo intervento del Presidente può rapportarsi, più o meno incisivamente, alle molteplici relazioni dirette nel figurino del rapporto Esecutivo-Presidente della Repubblica, alla luce del non marginale effetto che, per esempio, fa considerare in Italia *formato* il governo, a seguito del compiuto *giuramento* del ministero davanti al Supremo Garante, fissando solo dopo questo atto l'obbligo costituzionale della presentazione del Gabinetto alle Camere per chiederne la fiducia. Ciò significa, praticamente, che il governo può utilizzare lo strumento del decreto legge con limite rarissimo, sfiorante, forse, appena la semplice misura della correttezza costituzionale ed opportunità politica convenzionale.

L'assurgere poi della decretazione d'urgenza a problema serissimo di *politica legislativa*, con soventi tracimazioni e "snaturamenti" della *ratio* di un uso-abuso degli stessi decreti legge governativi, attesta comunque l'avvertimento crescente del Quirinale a deliberare in materia di iniziale emanazione di queste peculiari norme, secondo una prassi inaugurata con accortezza vigile dal Presidente Pertini nel giugno del 1980, e mantenuta nel monitorio richiamo di influenza e persuasione rilevanti, tanto dal Presidente Cossiga in più circostanze (1985, 1987, 1989, 1991), quanto dallo stesso Presidente oggi in carica (nel luglio 1992 ed ora nel marzo 1993).

3. L'ULTIMO STRAPPO?

Il 19 gennaio 1994 il governo Ciampi ha inizialmente presentato al Senato il testo del decreto legge (Atto n. 1819), al fine di consentire lo svolgimento delle elezioni politiche, anche nella giornata di lunedì 28 marzo 1994, fino alle ore 22.00.

Ciò avviene nella soluzione “tecnica” di tale norma urgente, in deroga alle recenti leggi elettorali per il Senato della Repubblica e per la Camera dei deputati (Leggi n. 276 e n. 277 del 4 agosto 1993), le quali apportavano nell’adozione del sistema a prevalente computo maggioritario anche il comune limitare ad un solo giorno l’espletamento del voto.

Lo scioglimento delle Camere e la prima fissazione dei comizi elettorali per domenica 27 marzo aveva, come è noto, provocato sacrosante reazioni nella Comunità Ebraica italiana impedita nella ricorrenza di *pésah*, per motivi di osservazione del culto, a partecipare all’importante impegno civile, fino al momento di vedere sorgere il chiarore della terza stella nel cielo della sera.

Il prolungamento della tornata elettorale deciso in febbrili consultazioni governative, con il finale consenso espresso dagli stessi vertici della Comunità Ebraica, ha chiuso questo gravissimo contenzioso che avrebbe provocato notevolissime conseguenze di ordine costituzionale, istituzionale, religioso e politico.

Si annuncia nel dibattito in Senato, per la conversione del decreto di cui all’Atto n. 1819, l’emendamento del gruppo P.p.i., a firma del sen. Mazzola, volto ad introdurre nel definito sistema elettorale il meccanismo di un *doppio turno*, ove funzionante in assenza del successo di candidature che il 27 e il 28 marzo prossimi riscuotano un consenso inferiore al 51% dei suffragi, tale da imporre un ulteriore voto di ballottaggio, dopo due settimane, tra i candidati più votati in campo.

Il contrasto sul *maggioritario a due turni* ha contraddistinto l’intera gestazione, faticosissima, del varo della legge elettorale, alla fine, approvata dal Parlamento.

Ora, nelle more della conversione del decreto in parola si tenderebbe a riaprire la *vexata quaestio*, con modalità che necessitano una pur rapida analisi costituzionale e politica sul punto.

Può dubitarsi, preliminarmente, del carattere della necessità ed urgenza che avrebbe siffatto emendamento inteso a modificare il funzionamento della esistente legge elettorale, nella direzione di prefigurare un doppio turno di votazione, innestato, quasi surrettiziamente, nel corpo delle disposizioni del vigente decreto, solo necessario a consentire *tecnicamente* il voto anche nella giornata del 28 marzo, per le esigenze garantiste di libertà religiosa sopra descritte. Tenuto conto il non trascurabile fatto che i termini della vigenza del decreto cadrebbero *prima* delle consultazioni elettorali già decise, con l’obbligo di far, comunque, sollecitamente entrare in vigore le norme correttive, resesi utili per indispensabile atto di efficacia e certezza costituzionale (art. 77 e art. 73 Cost.).

Diviene ragionevole discutere subito il nodo della idoneità a modificare, con apposito emendamento parlamentare al decreto legge predisposto dal governo, l'essenza della importante legge elettorale, la quale in *subiecta materia* impone, per volontà della Costituzione, una specifica "riserva" di Assemblea (art. 72 Cost.), a tacere della circostanza odierna che le Camere siano ora state sciolte dal Presidente della Repubblica, il 16 gennaio 1994. Aspetto che ha rilevanza nel compito parlamentare di espletamento di limitati atti dovuti, essendosi ormai avviato il regime delle Camere di *prorogatio* dei loro poteri (art. 61 Cost.). Ben singolare e di dubbia costituzionalità sarebbe, perciò, la circostanza che un Parlamento sciolto possa ridisegnare *in limine* i profili del sistema di voto, avendo avuto tempi già lunghissimi di approfondimento e studio per dibattere, e quindi, appunto, condividere le nuove regole elettorali!

Ogni intervento diverrebbe intempestivo ed inopportuno ove espresso al di fuori del giusto accoglimento del reale esercizio del diritto di voto costituzionalmente assegnato ad ogni cittadino italiano, secondo l'effetto primario degli artt. 3 e 48 Cost.: esigenza fondamentale della scelta del governo.

Infine, si esplicitano argomenti procedurali tali da valutare, sotto questa più diretta luce, la congruenza possibile degli emendamenti presentati al decreto governativo. Esistono motivi tali da non giustificare una *dilatazione* dell'oggetto di un decreto legge sottoposto all'esame della conversione parlamentare. Anche se non può ignorarsi la prassi che ha negativamente veduto dilagare il fenomeno dei decreti *omnibus* e di una stessa trattativa negoziale su di essi intessutasi fra Esecutivo ed Assemblee. Come, assolutamente, non può incontrare ostacolo alcuno, per simmetrica valenza istituzionale, la facoltà del Parlamento di promuovere autonomamente variazioni, anche decisive, al testo dei decreti presentati.

Nell'ipotesi di specie sembra, al contrario, presentarsi una soluzione di ragionevole *irricevibilità* di questi emendamenti se mantenuti, pur nel diverso atteggiarsi dei poteri dei due Presidenti delle Camere in ordine a detta questione. Mentre il Presidente del Senato (artt. 18 e 78 r. Senato) può subito sollecitare il parere della giunta per il regolamento – come infatti è avvenuto il 25 gennaio 1994 –, il Presidente della Camera ha la immediata capacità di dichiarare l'inammissibilità degli emendamenti "non strettamente attinenti alla materia" (art. 96 *bis*, comma 8, r. Camera), qualora, anche presso questo ramo, si riproducessero analoghe richieste emendatrici, secondo il senso in oggetto.

Gli emendamenti di tal genere assumono, oggi, un chiaro intento provocatorio e dilatorio per impedire di far spirare aria più fresca e pulita all'Italia che intende voltare pagina nel cambiamento.

Solo alle nuove Assemblee spetterà dettare gli indirizzi e le regole capaci di mantenere alto il livello di efficienza, funzionalità, e garanzia delle istituzioni, secondo l'orientamento che il popolo vorrà esprimere con il proprio voto.

Di talché, il ricorso alla decretazione d'urgenza conferma di acquisire una

emblematica peculiarità per essere sempre il segnale rivelatore di uno stato distortivo e anomalo dei rapporti istituzionali in corso fra gli organi maggiori, nella espressione via via emergente delle necessità politiche della Nazione.

4. UNA CHIOSA

Il periodo intercorso tra la compilazione dello scritto (1994) e la presente revisione del testo (1995) non fa che ancor più risaltare quanto di contraddittorio si rappresentava nella pagina descritta.

Due evenienze vanno considerate fra le molte ulteriori.

L'*esplosione* del ricorso alla decretazione d'urgenza quale strumento ormai *prevalente* sul totale della produzione legislativa, atto a trasformare radicalmente la dinamica stessa della *legislazione* per iniziativa, procedimento e specialità tipologica, raggiunge allarmanti picchi di entità percentuale, fenomeno misurato secondo recentissime «verifiche» qualitative e quantitative rese nell'ultimo triennio a cavallo della X-XII legislatura.

Assolutamente unico «incontro», per la nostra esperienza repubblicana tra il Capo dello Stato, i Presidenti dei due rami del Parlamento e il Presidente del Consiglio dei ministri assistito dal Sottosegretario alla Presidenza, si effettua congiuntamente al più alto livello istituzionale di vertice al Quirinale, nel pomeriggio tardo del 5 ottobre 1994, al fine di esaminare l'incidenza progressiva valutando pure il rimedio di fronte alla piega patologica assunta dalla decretazione d'urgenza nel flusso «paludoso» della transizione costituzionale in atto nel Paese.