

Osservatorio sulle fonti

FONTI NORMATIVE DEL GOVERNO: MOLTI PROBLEMI E TRE MODI PER AFFRONTARLI¹

di *Giovanni Di Cosimo*²

SOMMARIO: 1. Fonti governative e forma di governo. 2. Il contesto. - 3. I problemi comuni. - 4. I rimedi.

1. Fonti governative e forma di governo

Il predominio governativo nella produzione normativa assume forme molteplici. È una supremazia che fa problema sia sul fronte delle fonti del diritto, poiché la Carta costituzionale assegna la funzione legislativa al Parlamento, che su quello della forma di governo, visto il rapporto che corre fra fonti normative e forme di governo. In altre parole, le forme di esercizio della funzione normativa da parte del Governo hanno rilevanti ricadute sul rapporto con il Parlamento.

La questione fondamentale è se tali ricadute abbiano trasformato il governo parlamentare in qualcosa di diverso, per esempio in un regime d'investitura popolare dell'esecutivo. Nonostante i molti segnali degenerativi non mi pare che la forma di governo sia mutata radicalmente in via di prassi. Il funzionamento del governo parlamentare conosce accentuate torsioni nello svolgimento ordinario della legislatura, ma nei momenti di crisi del rapporto fiduciario si applica ancora la regola fondamentale secondo cui non si torna a votare fintanto che esiste una maggioranza disposta a sostenere un governo. È quel che è accaduto per esempio nel pieno della grave crisi finanziaria del 2011, quando la caduta del Governo non ha condotto allo scioglimento delle Camere, come sarebbe successo se si fosse realmente imposto un modello d'investitura popolare dell'esecutivo.

Cionondimeno è un fatto che l'assetto della forma di governo sia sensibilmente mutato a favore dell'esecutivo, e che il mutamento dipenda in larga parte da quel che succede sul piano delle fonti del diritto. Difficile dire se la prevalenza dell'esecutivo sia ormai un dato strutturale, ma certo sembra improbabile che venga meno nel prossimo futuro, anche perché è il risultato di un tendenza di lungo periodo, che ha preso avvio a partire da metà degli anni novanta, ben prima della "grande crisi".

2. Il contesto

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 Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Macerata

Osservatorio sulle fonti

Prima di dire qualcosa sul distorto uso delle fonti governative, vorrei fare due constatazioni che mi sembrano utili per contestualizzare il tema.

La prima: la crisi economica ha costituito un potente fattore di accelerazione dei fenomeni degenerativi di cui stiamo parlando. L'esempio più chiaro è offerto dalla scelta del Governo Monti di affrontare la crisi economica mediante un utilizzo esasperato della decretazione d'urgenza, mettendo in campo una massa impressionante di misure normative.

La seconda: i mezzi d'informazione e l'opinione pubblica mostrano di accettare, se non addirittura di apprezzare, il predominio del Governo e del Presidente del Consiglio. L'uso distorto delle fonti governative è percepito come inevitabile e quindi normale. Peraltro, sappiamo che anche parte della dottrina giudica positivamente la prevalenza dell'esecutivo, perché ritiene che prefiguri un rapporto tra gli organi che aumenta l'efficienza della forma di governo parlamentare.

3. I problemi comuni

Le relazioni hanno puntualmente messo a fuoco i numerosi aspetti problematici del ricorso alle fonti governative: la mancata omogeneità dei decreti-legge; il fenomeno dei principi e criteri direttivi generici; i decreti integrativi e correttivi; le delegificazioni previste da atti governativi, e tanti altri ancora. Accanto a questi temi che si riferiscono alle singole fonti governative, mi pare si possano individuare alcuni aspetti patologici, o semplicemente problematici, che caratterizzano tutte le fonti governative, o la gran parte di esse; alcuni tratti problematici comuni che connotano gli anni della crisi.

Il primo filo rosso che scorgo (e so di non essere originale) è la tendenza del Governo ad abusare dei propri strumenti normativi con il conseguente rischio di usurpazione delle funzioni parlamentari. Il tipico esempio è l'adozione del decreto-legge in mancanza dei requisiti di necessità e urgenza. Negli anni della crisi si ricorre al decreto-legge invocando categorie diverse dalla straordinaria necessità e urgenza, in particolare l'esistenza stessa della situazione di crisi economica, e la necessità di dare attuazione agli atti dell'Unione europea. Riconducibile al medesimo filo, mi sembra un aspetto relativo ai decreti legislativi di cui ha parlato Luisa Azzena, ovvero il fatto che i principi direttivi della delega sono in sostanza stabiliti dal Governo che nella quasi totalità dei casi esercita l'iniziativa legislativa; ciò significa che il Governo fissa da sé i limiti della propria azione.

Il secondo filo rosso è il perseguimento di obiettivi politici vasti e ambiziosi. Il Governo usa il decreto legge per realizzare politiche generali (in particolare sul versante economico, ma anche riforme di carattere ordinamentale o di certi servizi) anziché particolari, come dovrebbe essere se si prende sul serio l'indicazione dell'articolo 77 che parla di provvedimenti provvisori. Analoga tendenza caratterizza l'uso del decreto legislativo.

Il terzo filo rosso è il ricorso promiscuo alle varie fonti governative. Il Governo usa in modo fungibile gli strumenti normativi che ha a disposizione; volta per volta, ricorre all'una piuttosto che all'altra fonte in base a considerazioni contingenti, anziché tenere

Osservatorio sulle fonti

conto dei caratteri distintivi di ciascuna di esse. Assimilabile è il fenomeno degli intrecci nell'uso delle fonti governative, che si ha quando atti governativi rinviando per un ulteriore sviluppo della disciplina ad altri atti del medesimo Governo.

Il quarto filo rosso è la limitazione dei poteri decentrati. La compressione dell'autonomia regionale e locale avviene anche sul piano delle fonti (come mostra la relazione di Ferioli). Su questo punto abbiamo assistito a una netta inversione di tendenza, i decreti sulla *spending review* sono andati in direzione opposta rispetto alla logica ispiratrice del modello del federalismo fiscale. È l'ennesimo esempio di quel carattere pendolare della legislazione, che va in una direzione e poi, quando ancora non si sono conseguiti risultati stabili, torna indietro, determinando in definitiva incertezza.

Proprio l'incertezza costituisce il filo rosso successivo. Intanto per la ragione che ricordava poco fa Murgia, che i decreti-legge, ai quali si è fatto un così cospicuo ricorso negli anni della crisi, fintanto che non vengono convertiti trovano una limitata applicazione. Le misure di fatto restano sospese, quando invece, dovrebbero essere subito operative vista la straordinaria urgenza che spinge ad adottarle. Considerazioni analoghe si possono fare dopo la conversione in legge: nella sua relazione Colangelo ricorda che è stato messo in campo un *corpus* di riforme poco organico, i vari decreti non realizzano un disegno coerente con la conseguenza di creare una situazione di incertezza. A sua volta, Vannucci Zauli nota che gli enti locali sono destinatari di una moltitudine di misure normative, che danno luogo a una disciplina incerta e con caratteri di transitorietà.

Il sesto filo è la rapidità dell'intervento normativo tutte le volte che invece occorrerebbe una maggiore ponderazione. Nella sua relazione Curadi nota che i presupposti di necessità e urgenza non sono compatibili con la riflessione richiesta per interventi sul bilancio dello Stato. Più in generale, la legge parlamentare è stata sacrificata in una serie di situazioni nelle quali sarebbe stata necessaria quella profondità di valutazione che soltanto la decisione parlamentare consente.

Il settimo filo è la compressione dei diritti. Curadi lo ricorda con riferimento alle manovre che riguardano le spese di giustizia, ma direi che è una considerazione che può essere estesa ad altri settori. Il Governo ha messo in campo una lunga serie di misure che sono oggettivamente riduttive del *welfare state*, modificano l'organizzazione dei servizi e in questo modo incidono sui diritti delle persone.

L'ultimo filo rosso è l'inefficacia dell'intervento governativo. Come dicevo, si cerca di affrontare la crisi mediante un fuoco di fila di provvedimenti d'urgenza. Si tratta di misure presentate come assolutamente indispensabili, ma che poi sovente restano sospese, perché rimandano a una serie di provvedimenti attuativi che a distanza di tempo non sono ancora arrivati.

4. I rimedi

Nei pochi minuti che restano, vorrei accennare ai principali modi per contenere i fenomeni degenerativi.

Osservatorio sulle fonti

Il primo è evidentemente l'azione della giurisprudenza costituzionale. Detto in estrema sintesi, la Corte ha fatto molto, basta pensare alla giurisprudenza in tema di decreto-legge fin dalla storica sentenza del 1996 sulla reiterazione, ma non riesce a fronteggiare tutti gli aspetti patologici legati all'uso delle fonti normative del Governo. Anche recentemente, in alcuni casi la Corte ha censurato specifiche deviazioni dal corretto utilizzo delle fonti governative. Penso in particolare alla sentenza sulle province, secondo cui non si possono fare riforme ordinamentali con decreto-legge. Per quanto la Corte non abbia applicato la medesima chiave di lettura ad altri decreti che pure hanno realizzato modifiche ordinamentali. Più in generale, come rilevano Fiumicelli e Tarchi nella loro relazione, vi sono delle "zone d'ombra" nella giurisprudenza costituzionale. Al fondo c'è probabilmente una riluttanza della Corte a intromettersi nel rapporto politico tra il Governo e la sua maggioranza. E questo fa capire che occorre percorrere anche altre strade per fronteggiare i fenomeni degenerativi.

La seconda via passa per le riforme costituzionali. Su questo tema mi limito a due rapidissime considerazioni relative, ovviamente, al progetto governativo in via di approvazione. La prima riguarda il c.d. "voto a data certa", che qualcuno ritiene costituisca uno strumento in grado di deflazionare, o comunque di alleggerire, il ricorso alla legislazione d'urgenza. Temo tuttavia sia una lettura un po' troppo ottimistica, per il semplice motivo che l'esperienza insegna che l'esecutivo tende a utilizzare tutti gli strumenti di cui dispone; se conquista un nuovo potere, non rinuncia ad utilizzare gli altri di cui già dispone (a parte il fatto che comunque il decreto-legge presenterebbe il vantaggio dell'immediata entrata in vigore). La seconda riguarda la decretazione d'urgenza. Mi pare che siano apprezzabili le modifiche dell'articolo 77, ma resta da risolvere il problema principale del ricorso al decreto-legge in mancanza dei requisiti che ne giustificano l'adozione.

L'ultimo percorso chiama in campo le forze politiche. Nella sua relazione Fiumicelli rileva giustamente che la maggiore coesione delle forze politiche consentirebbe di conseguire il rafforzamento del Governo sul piano dell'autorevolezza, piuttosto che su quello dell'abuso dei suoi strumenti normativi. C'è poi un altro profilo della questione: se i partiti recuperassero un minimo di credibilità agli occhi dell'opinione pubblica, a cascata darebbero nuovo impulso al Parlamento. A questo riguardo non scorgo molti segnali confortanti; la stessa legge elettorale non rassicura più di tanto perché non chiude del tutto con le modalità di selezione che hanno portato a un livello tanto basso della classe parlamentare.