volerelaluna LA POLITICA PUNTOACAPO

Il decreto Cutro: quando la forma fa il paio con la sostanza

Autore: Matteo Losana

Il dibattito pubblico si è giustamente concentrato sui contenuti del cosiddetto decreto Cutro (decreto-legge n. 20 del 2023, recante "Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare"). Sono infatti molteplici i profili critici – alcuni traducibili in veri e propri profili di illegittimità costituzionale – suscitati dalle norme contenute nel provvedimento (cfr. https://volerelaluna.it/in-primo-piano/2023/05/16/la-doppia-morte-dei-naufraghi-di-cutro/). Peraltro, anche il procedimento di conversione in legge del decreto si è dimostrato, se così si può dire, all'altezza dei contenuti. Ancora una volta, infatti, l'adozione del decreto (prima) e la conversione in legge (poi) hanno riproposto alcune tra le patologie più comuni della decretazione d'urgenza. Non senza qualche piccola fuga in avanti che, almeno in prospettiva, potrebbe aprire la strada a forme di "abuso del decreto-legge" sempre più spregiudicate e sempre più distanti dal modello costituzionale disegnato dall'art. 77 della nostra Costituzione.

Senza indugiare in questa sede sui dubbi che solleva la scelta – peraltro ampiamente condivisa anche dai governi precedenti – di disciplinare un fenomeno oramai strutturale (quello migratorio) con strumenti normativi emergenziali, si può partire da alcuni dati oggettivi, riguardanti la durata dei lavori parlamentari. Il disegno di legge di conversione del decreto Cutro è stato assegnato, in sede referente, alla Commissione affari costituzionali del Senato, dove è rimasto per ben 35 giorni (dal 14 marzo al 18 aprile 2023). Il tempo complessivamente impiegato dal Senato per l'approvazione del disegno di legge è stato invece di 41 giorni (dal 10 marzo 2023 al 20 aprile 2023), quindi il medesimo disegno è transitato nell'aula del Senato per soli 3 giorni (dal 18 aprile al 20 aprile 2023). Conseguentemente si è drasticamente ridotto il tempo a disposizione della Camera dei deputati, dove il disegno di legge è rimasto per complessivi 14 giorni (dal 21 aprile 2023 al 4 maggio 2023) e dove, tra l'altro, è stata posta la questione fiducia. Come dimostra la tempistica illustrata, la maggior parte dei 60 giorni disponibili per la conversione in legge del decreto è stata assorbita dai lavori della Commissione della prima camera. È dunque questo il luogo dove si decide non solo la conversione in legge del decreto, ma anche – e soprattutto – quali modifiche apportare al testo originario. L'aula della prima Camera e, come spesso accade quando è posta la questione di fiducia, la seconda Camera svolgono invece un ruolo assolutamente gregario, ratificando spesso quanto già deciso in Commissione. In particolar modo nella conversione dei decreti-legge, si sarebbe già consolidato – nella prassi – quello che la dottrina ha efficacemente definito un vero e proprio «monocameralismo di fatto» o «alternato» (cfr. I. Massa Pinto, *Il "monocameralismo di fatto" e la questione della perdurante validità della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 3/2022, spec. 92 e segg.).

Se poi si guarda dentro i lavori parlamentari emerge un secondo profilo critico. Spesso – e

sul punto il disegno di legge di conversione del decreto Cutro non ha fatto eccezione – il protrarsi dei lavori in Commissione non dipende solamente dall'attività (talvolta ostruzionistica) delle opposizioni, ma anche dall'atteggiamento, almeno per certi versi, tattico del Governo e delle forze politiche di maggioranza. Presentando propri emendamenti, riformulandone altri già presentati o anche solo ritardando l'attività istruttoria necessaria all'esame del testo, il Governo e la maggioranza contribuiscono infatti significativamente alla permanenza del disegno di legge nella "sala macchine", rappresentata dalla Commissione. Con riferimento alla conversione del decreto Cutro, emblematico di questo atteggiamento è quanto accaduto nella seduta del 5 aprile 2023 della Commissione affari costituzionali del Senato, quando il Governo: per un verso, si è reso disponibile a pronunciarsi solamente sugli emendamenti relativi ai primi tre articoli del decreto non avendo ancora concluso l'istruttoria relativa agli altri articoli; per altro verso, ha dichiarato «l'intenzione di presentare propri emendamenti, per affrontare le ulteriori questioni emerse dopo l'emanazione del decreto, tenuto conto della particolare rilevanza del flusso migratorio in atto» (cfr. il *Resoconto sommario* della Commissione affari costituzionali n. 48 del 5 aprile 2023, consultabile all'indirizzo internet www.senato.it.). La sensazione è che queste strategie dilatorie – a differenza di quanto dichiarato – servano al Governo non tanto per affrontare *nuove questioni* emergenziali (questioni che dovrebbero essere disciplinate, come tali, tramite un nuovo decreto-legge), quanto piuttosto per perfezionare un accordo politico sui contenuti del decreto che tarda a concretizzarsi. Detto altrimenti, il rischio è che le Commissioni parlamentari diventino vere e proprie stanze di compensazione nelle quali, anziché discutere di misure davvero emergenziali, si cerca di risolvere conflitti politici tutti interni alla maggioranza. Fatta comunque salva l'eventualità che, una volta trovato l'accordo, il Governo e la maggioranza imprimano al procedimento di conversione improvvise accelerazioni, tramite strategie procedimentali fortemente aggressive come il maxi-emendamento (utilizzato dal Governo per riscrivere, talvolta quasi integralmente, il testo del decreto), il cosiddetto emendamento canguro (utilizzato dalla maggioranza per azzoppare l'ostruzionismo delle opposizioni) e, come detto, la questione di fiducia (utilizzata dal Governo, spesso in abbinamento al maxi-emendamento, per blindare definitivamente il testo del decreto). Anche in occasione dei lavori per la conversione in legge del decreto Cutro ci si è mossi in questa direzione: dopo i temporeggiamenti in Commissione, il Governo e la maggioranza hanno presentato – in aula al Senato – corposi e molto controversi emendamenti tesi a riscrivere buona parte del decreto (cfr. il *Resoconto stenografico* della seduta dell'aula del Senato n. 58 del 19 aprile 2023, consultabile all'indirizzo internet www.senato.it.). Il fatto che quegli emendamenti siano poi stati ritirati dimostra che, in questa specifica circostanza, l'accordo politico che li reggeva era quanto mai fragile, se non addirittura inesistente.

D'altra parte, per adottare un decreto-legge, oltre ai «casi straordinari di necessità e urgenza» previsti dalla Costituzione, ci deve essere anche un presupposto politico, spesso trascurato: l'accordo sulle concrete misure ritenute necessarie per fronteggiare l'emergenza. Quando l'accordo politico manca o non si è ancora concretizzato, il decreto-legge non dovrebbe essere adottato. È questa la conclusione alla quale bisognerebbe

giungere prendendo davvero sul serio il carattere provvedimentale del decreto-legge: uno strumento destinato a fronteggiare – attraverso misure concrete e non semplici proclami – uno specifico fatto emergenziale. L'emergenza (presunta o reale) è condizione necessaria del decreto-legge, ma non sufficiente; ci vuole sempre anche l'accordo politico sui contenuti. Se questa è la natura costituzionale dell'istituto, l'idea della Commissione come stanza di compensazione, funzionale a comporre le divisioni interne alla maggioranza suscita gravi perplessità. Portata alle sue estreme conseguenze, questa idea apre infatti la strada alla possibilità di utilizzare i decreti legge non solo in assenza dei presupposti materiali (l'emergenza), ma anche quando manca, oppure non si è ancora realizzato del tutto, il presupposto politico (l'accordo). Un abuso – si potrebbe forse dire – al quadrato. Pensiamo a un decreto-legge (magari deliberato salvo intese) che lascia volutamente indefiniti taluni contenuti; a lavori parlamentari per la conversione in legge intrisi di temporeggiamenti e improvvise accelerazioni impresse dal Governo e dalla maggioranza (attraverso le tecniche procedimentali precedentemente richiamate); a un testo definitivo del decreto che, per rilevanti aspetti della disciplina introdotta, rinvia esplicitamente a fonti subordinate perlopiù atipiche (Decreti del Presidente del Consiglio, decreti di natura non regolamentare, semplici decreti ministeriali dal contenuto – però – tipicamente normativo …). E le deliberazioni salvo intese così come la sovrabbondanza di rinvii alle fonti subordinate non sono ipotesi di scuola, bensì prassi distorsive che affliggono, con sempre maggior insistenza, gli odierni decreti-legge. Ora, difficile immaginare che un decreto così emanato e convertito possa contenere «misure di immediata applicazione», come invece prescritto dalla Costituzione e, in particolare, dall'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988. Molto probabilmente sarebbe un decreto "manifesto" o "copertina", fatto per ragioni di opportunità politica e non certo per fronteggiare efficacemente una concreta situazione emergenziale.

Le forme di elusione dei limiti costituzionali (espliciti e impliciti) alla decretazione d'urgenza possono dunque cambiare e farsi sempre più sofisticate, ma la tentazione dei Governi (tutti) di catturare (tutti) i procedimenti di produzione normativa è, purtroppo, sempre la medesima.