

UN CASO DI DECRETAZIONE D'URGENZA IN UN'EPOCA DI «TURBOLENZE» ISTITUZIONALI

di Giovanni RIZZONI (*)

Oggetto di questo scritto è la complessa vicenda politico-giuridica che ha accompagnato l'emanazione e la conversione in legge del decreto-legge 7 gennaio 1992, n. 5 in materia di trattamento economico delle forze di polizia. È una vicenda che merita di essere ripercorsa non solo perché costituisce un interessante esempio di ricorso alla decretazione d'urgenza in concorrenza e in parallelo con altre fonti del diritto (intendendovi kelsenianamente fra queste incluse anche le sentenze e gli atti amministrativi), ma anche per il momento in cui essa si è svolta, i mesi immediatamente precedenti alle elezioni politiche del 5 aprile 1992. Si tratta di un periodo contrassegnato da fortissime tensioni tra i massimi vertici istituzionali dello Stato, tensioni che trovarono proprio nella vicenda che qui ci interessa modo per manifestare tutta la propria intensità. L'emanazione e l'esame parlamentare di un provvedimento di per sé di non grandissima rilevanza come il D.L. 5/92 divenne così l'occasione per lo svolgimento di una complessa partita istituzionale cui presero parte attiva *tutti* gli organi costituzionali dello Stato (Corte costituzionale, Presidente della Repubblica, Governo, Parlamento) più la magistratura amministrativa.

Dal punto di vista dell'analisi delle tecniche normative, il caso in esame rappresenta inoltre un buon esempio dell'importanza che possono assumere, nella determinazione degli effetti normativi di una disposizione di legge, elementi apparentemente secondari quali note, tabelle, allegati ecc. Tutta la vicenda che si descrive è infatti stata originata da una laconica nota, di carattere in apparenza meramente esplicativo, posta in calce ad una tabella richiamata da un articolo della legge sull'ordinamento dell'Amministra-

(*) Consigliere parlamentare della Camera dei deputati.

zione di pubblica sicurezza. Su questa breve nota si è innestato un contenzioso giurisdizionale che ha reso necessario dapprima l'intervento della Corte costituzionale, quindi l'emanazione del decreto-legge e, da ultimo, in sede di conversione in legge del decreto, il conferimento di un'ampissima delega al Governo per il riordino di tutto l'ordinamento del personale dei corpi di polizia e delle forze armate.

Per introdurre la descrizione del caso, è necessario fare un sintetico riferimento alla disciplina del trattamento economico dei sottufficiali delle forze di polizia.

Il trattamento economico degli appartenenti ai corpi di polizia è disciplinato dall'art. 43 della L. 1° aprile 1981, n. 121, «Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza». Con questo articolo si dettano le norme relative al trattamento economico del personale della polizia di Stato, distribuendo le qualifiche dei ruoli del medesimo personale nei diversi livelli retributivi.

L'articolo dispone inoltre che il trattamento economico previsto per il personale della polizia di Stato sia esteso all'Arma dei carabinieri e agli altri corpi di polizia previsti dall'art. 16 della medesima L. 121 (guardia di finanza, agenti di custodia e corpo forestale dello Stato), sulla base della tabella di equiparazione allegata alla legge. Tale tabella raffronta i gradi e qualifiche secondo il precedente ordinamento degli appartenenti al disciolto corpo della guardia di P.S. alle qualifiche del nuovo ordinamento della polizia di Stato e ai gradi del personale delle varie forze di polizia. Nella tabella non sono incluse le qualifiche degli ispettori della polizia di Stato in quanto, come afferma la nota in calce alla tabella medesima, non vi sarebbe corrispondenza tra tale qualifica e i gradi del personale delle altre forze di polizia.

Proprio l'omissione delle qualifiche degli ispettori nella tabella allegata alla L. 121 è stata contestata in sede giurisdizionale da una serie di sottufficiali dell'Arma dei carabinieri che hanno adito il T.A.R. del Lazio chiedendo l'accertamento del proprio diritto all'estensione del trattamento economico previsto per il personale della polizia di Stato secondo un criterio di equiparazione diverso da quello risultante dalla tabella allegata alla L. 121/81 (ove i sottufficiali dei carabinieri sono equiparati ai sovrintendenti della polizia).

In particolare i ricorrenti richiedevano che ai sottufficiali dal grado di vice brigadiere a quello di maresciallo maggiore aiutante fosse esteso il trattamento economico previsto per le qualifiche del

personale di polizia da sovrintendente capo ad ispettore capo. I ricorrenti fondavano tali richieste sull'asserita equivalenza del complesso di compiti e funzioni loro attribuite da leggi e regolamenti rispetto a quelli affidati a ciascuna delle figure professionali della polizia prese come termine di comparazione. Il ricorso era ritenuto fondato dal T.A.R. del Lazio con sentenza 1614/89 con cui era dichiarato il diritto degli appellanti al trattamento economico del personale della polizia di Stato secondo le richieste equiparazioni delle qualifiche e dei livelli retributivi, il tutto a decorrere dal 18 aprile 1984 (ritenendosi applicabile al caso di specie la prescrizione quinquennale).

Per giungere a tale decisione il T.A.R. Lazio aveva operato, sulla base dei regolamenti interni della polizia di Stato e dell'Arma dei carabinieri, una ricognizione delle mansioni volte rispettivamente dagli ispettori di polizia e dai sottufficiali dei carabinieri; aveva constatato la sostanziale equivalenza di tali funzioni; aveva di conseguenza formulato nella motivazione della sentenza la nuova tabella di equiparazione tra ispettori di polizia e sottufficiali sulla cui base erogare un nuovo trattamento economico spettante a quest'ultimi.

Come si può constatare, la sentenza del T.A.R. Lazio aveva un effetto sostanzialmente paranormativo per quanto limitato ai soli ricorrenti: la nuova retribuzione dei sottufficiali dei carabinieri era infatti stabilita dal Tribunale sulla base di una tabella di equiparazione formulata dallo stesso organo giurisdizionale e che andava a sostituire quella contenuta nella L. 121/81.

Contro la decisione del T.A.R. Lazio le Amministrazioni interessate adivano il Consiglio di Stato. Una volta investito del giudizio il Consiglio di Stato sollevava la questione di costituzionalità dell'art. 43 della L. 121/81 e dell'allegata tabella in relazione agli articoli 3, 36 e 97 della Costituzione.

Nell'ordinanza di remissione, il Consiglio di Stato chiedeva alla Corte costituzionale, in caso di accoglimento della eccezione di costituzionalità, un intervento da un lato caducatorio nei confronti della nota in calce alla tabella al fine di eliminare la dichiarata non corrispondenza tra le qualifiche degli ispettori e quelle dei sottufficiali e dall'altro additivo in virtù del quale attribuire agli appellati del giudizio principale, a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale della mancata equiparazione economica, il trattamento economico superiore richiesto con l'originario ricorso al T.A.R..

Con la sentenza n. 277/91 la Corte dichiarava fondata la questione di legittimità, ma non accedeva alla richiesta di un intervento additivo. La Corte riconosceva infatti che non essendo rilevabile tra il complesso delle funzioni proprie della polizia di Stato e quelle dell'Arma dei carabinieri «apprezzabili diversità», doveva ritenersi irragionevole l'esclusione dalla tabella di equiparazione delle qualifiche degli ispettori: venivano quindi dichiarati costituzionalmente illegittimi l'art. 43, co. 17 della L. 121/81, la tabella allegata alla legge nonché la nota in calce alla tabella nella parte in cui non includono, ai fini dell'equiparazione del trattamento economico dei sottufficiali dei carabinieri le qualifiche degli ispettori di polizia, «così omettendo l'individuazione della corrispondenza con le funzioni connesse ai gradi dei sottufficiali dell'Arma dei carabinieri».

La Corte caducava pertanto le disposizioni riguardanti la precedente equiparazione ma non proponeva un'ipotesi di nuova equiparazione in base alla quale rendere immediatamente possibile la corresponsione del trattamento economico più favorevole ai sottufficiali dei carabinieri. La Consulta dichiarava anzi esplicitamente a sé precluso nel caso specifico di un intervento additivo, accedendo per questo profilo alle osservazioni dell'Avvocatura di Stato che aveva rilevato la difficoltà di comprendere tra le attribuzioni della Corte lo svolgimento delle complesse indagini di merito necessarie per definire direttamente per mezzo di una propria sentenza la retribuzione spettante ai sottufficiali dell'Arma dei carabinieri.

Nel caducare le norme in questione la Corte precisava infine che veniva «fatta salva naturalmente la possibilità di continuare in via provvisoria ad erogare agli interessati il trattamento economico risultante dalla tabella dichiarata illegittima fino alle determinazioni conseguenti alla presente pronuncia».

Sull'individuazione dell'autorità legislativa, giurisdizionale o amministrativa competente ad adottare le «determinazioni conseguenti» alla sentenza costituzionale si è subito dopo la pronuncia manifestato un aperto disaccordo tra le parti in causa. Per i sottufficiali dei carabinieri la sentenza della Corte costituzionale rendeva obbligatorio da parte delle amministrazioni competenti l'adozione di un atto amministrativo generale che, senza la necessità di intervento di uno specifico provvedimento legislativo, disponesse con effetto immediato l'erogazione del più favorevole trattamento economico a tutti i sottufficiali dei carabinieri. Di parere opposto i

responsabili delle amministrazioni statali interessate, a parere dei quali la sentenza della Corte, nel dichiarare la preclusione di ogni intervento additivo, aveva implicitamente riconosciuto la necessità di intervento di una specifica autorizzazione di fonte legislativa per dare luogo, anche sotto il profilo economico, alle nuove equiparazioni dei sottufficiali dei carabinieri.

A determinare il radicale conflitto di interpretazioni aveva certamente contribuito la scelta operata dalla sentenza della Corte che, nel dichiarare caducata una serie di disposizioni legislative, aveva al contempo ammesso sostanzialmente la perdurante, se pur provvisoria, vigenza delle medesime norme.

Veniva così a determinarsi nell'ordinamento un effetto che è stato paragonato a quello producentesi a seguito delle dichiarazioni di *Unvereinbarkeit* da parte della Corte costituzionale tedesca quando siano in gioco complessi rapporti patrimoniali che verrebbero compromessi dalla caducazione con effetto immediato delle norme di cui è dichiarata appunto la «incompatibilità» costituzionale (per un caso clamoroso in questo senso cfr. la recente sentenza del 9 aprile 1992 con cui la Corte di Karlsruhe ha dichiarato incompatibile con la legge fondamentale praticamente l'intera legge sul finanziamento pubblico dei partiti, pur ammettendone la vigenza provvisoria sino al varo di una nuova normativa, e comunque non oltre la fine del 1993).

Nella vicenda che qui ci interessa, il Consiglio di Stato, reinvestito del giudizio di merito dopo la pronuncia della Corte costituzionale, non è però sembrato sensibile a questi riferimenti di diritto comparato. La decisione della Consulta — si legge nella motivazione della sentenza del 15 ottobre 1992 con cui il Consiglio di Stato si è preannunciato definitivamente sulla questione — non può essere stata «inutiliter data»: dalla caducazione delle norme sottoposte al vaglio della Corte non può che conseguire — nonostante la dichiarazione di self restraint della Consulta per quanto concerne gli effetti «additivi» della decisione — «il riespandersi del principio di equiparazione secondo l'omogeneità di funzioni tra gli appartenenti ai corpi di polizia sancito dalle norme ancora in vigore della L. 121/81» e pertanto «la connessa fondatezza della pretese degli appellanti». Quando pertanto la Corte subordina la correzione del nuovo trattamento economico dei sottufficiali dei carabinieri all'adozione delle «determinazioni conseguenti» alla propria pronuncia, non intendeva affatto alludere, conclude il

Consiglio di Stato, a futuri interventi legislativi, ma alle «determinazioni giudiziali demandate al giudice a quo nonché alle eventuali determinazioni in sede amministrativa adottabili da parte della stessa P.A. in sede di spontaneo adeguamento ai principi seguiti nella stessa motivazione della sentenza costituzionale». Di qui la decisione del Consiglio di confermare la pronuncia del T.A.R., e di condannare pertanto l'Amministrazione al pagamento ai sottufficiali dei carabinieri del nuovo trattamento economico sulla base delle equiparazioni individuate nella sentenza di primo grado.

Intanto però l'Amministrazione, e per essa il Governo, proseguiva per la propria strada, nella convinzione della necessità di intervenire con provvedimento legislativo per dare effetto alla pronuncia della Corte costituzionale. Il problema vero era, naturalmente, prima ancora che giuridico, di ordine finanziario: dove reperire le ingenti risorse necessarie per far fronte agli oneri derivanti dal miglioramento retributivo ai sottufficiali dei carabinieri? È così che nel disegno di legge finanziaria, presentato come ogni anno il 30 settembre, il Governo prevedeva a tal fine una prenotazione nei fondi speciali destinati al finanziamento di leggi da approvarsi nel triennio 1992-1994 ammontante a 150 mld per ciascuno degli anni presi in considerazione. Le risorse erano quindi reperite ma la corresponsione dei miglioramenti retributivi era rinviata nel tempo, almeno sino all'approvazione di una specifica legge nell'anno successivo.

Un'improvvisa accelerazione agli eventi era tuttavia impressa dal COCER dei carabinieri che il 4 dicembre 1991 rendeva noto un clamoroso comunicato. Nell'esprimere piena solidarietà agli interventi «picconatori» del Presidente Cossiga (che qualche giorno prima, al giuramento dei sottufficiali dell'Arma, aveva esclamato, con riferimento alle polemiche che interessavano la sua persona, «Giudicatemi voi!») la rappresentanza dei carabinieri annunciava che non era «morale abusare della pazienza dei carabinieri». Il comunicato proseguiva con un duro attacco alla disattenzione dei politici nei confronti dei problemi dell'Arma e al progetto di istituzione della Direzione investigativa antimafia. Il comunicato concludeva affermando che il COCER era «pronto a seguire la sua strada, con qualsiasi mezzo ed a qualsiasi costo al fine di salvaguardare l'esistenza di quella istituzione (l'Arma dei carabinieri) tanto cara agli italiani».

Il «pronunciamento» dei carabinieri, un atto senza precedenti nella storia repubblicana, creava sconquasso nel mondo politico,

già contrassegnato da gravissime tensioni tra i massimi organi dello Stato.

Subito dopo la pubblicazione del comunicato interveniva la sconfessione del Presidente Cossiga mentre il ministro della difesa, rispondendo alle interpellanze e interrogazioni subito presentate in argomento alla Camera, annunciava l'avvio dell'azione disciplinare nei confronti dei responsabili del fatto.

Ma ormai il disagio dell'Arma ha acquistato visibilità mediatica e quindi anche rilevanza politica.

È così che uno dei primi provvedimenti approvati dal Governo nel 1992 è il D.L. 7 gennaio 1992, n. 5, «Autorizzazione di spesa per la perequazione del trattamento economico dei sottufficiali dell'Arma dei carabinieri in relazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 277 del 3-12 giugno 1991 e all'esecuzione di giudicati, nonché perequazione dei trattamenti economici relativi al personale delle corrispondenti categorie delle altre forze di polizia».

Il testo del decreto (sei articoli in tutto) è piuttosto anomalo.

Il primo articolo provvede alla copertura della spesa recata dall'art. 2, autorizzando la spesa per la definizione degli effetti economici della sentenza della Corte costituzionale n. 277/91 e del Consiglio di Stato n. 986/91 del 26 novembre 1991 nonché della sentenza del T.A.R. Lazio n. 1219 del 9 luglio 1991 concernenti la equiparazione del trattamento economico dei sottufficiali dell'Arma dei carabinieri agli ispettori della polizia di Stato. Per coprire la spesa si utilizza l'apposito accantonamento in finanziaria.

Ma la vera norma dispositiva è recata dall'art. 2 che recita: «A decorrere dal 1° gennaio 1992 ai sottufficiali dell'Arma dei carabinieri è corrisposto il trattamento economico previsto per i livelli retributivi indicati per ciascun grado dalle sentenze di cui all'art. 1, comma 1».

Salta subito agli occhi la singolarità della tecnica legislativa utilizzata per formulare questa disposizione. La norma opera una sorta di «rinvio fisso recettizio» ad una serie di sentenze della Corte costituzionale, del Consiglio di Stato e del T.A.R. del Lazio, di cui apparentemente intende «legificare» il dispositivo. Ma, evidentemente, una sentenza della Corte costituzionale è atto ben diverso da una pronuncia del T.A.R. del Lazio, se non altro perché non necessita di essere «legificato» per avere validità «erga omnes». Il promiscuo rinvio operato dalla norma del decreto deve pertanto

intendersi riferito più correttamente solo alla sentenza del T.A.R. Lazio che, formulando la nuova tabella di equiparazione tra sottufficiali dei carabinieri e ispettori di polizia, è l'unica delle tre sentenze sopra richiamate con indicazioni additive o paranormative. L'articolo del decreto conferisce al dispositivo della sentenza ciò che ad essa mancava, la validità «erga omnes», trasformandola così a tutti gli effetti in norma di legge. Entra in tal modo in vigore nell'ordinamento una norma con forza di legge (recante la nuova tabella di equiparazione tra sottufficiali dei carabinieri e ispettori di polizia) il cui testo non ha ricevuto alcuna delle forme di pubblicazione previste per tale tipo di disposizioni, rimanendo esso formalmente conoscibile solo a chi si reca alla Cancelleria del T.A.R. Lazio e chiede di ottenere copia della sentenza in questione.

Ma le singolarità del decreto non si fermano qui: pur avendo «legificato» la tabella formulata dalla sentenza del T.A.R. Lazio e avendo quindi disposto che ai sottufficiali dei carabinieri siano corrisposti i miglioramenti contributivi ad essi spettanti sulla base della «nuova» equiparazione con gli ispettori di polizia, il decreto sembra continuare a ritenere vigente la «vecchia» tabella di equiparazione della L. 121/81 nella quale i sottufficiali dei carabinieri risultavano equiparati non agli ispettori di PS ma alla qualifica immediatamente inferiore, i sovrintendenti della polizia. Infatti l'articolo 3 del D.L. dispone, in relazione ai miglioramenti retributivi previsti per i sottufficiali dei carabinieri, che ai sovrintendenti di polizia e agli equiparati (equiparati dalla tabella della L. 121/81) gradi e qualifiche degli altri corpi di polizia sia corrisposto il trattamento economico previsto per i livelli retributivi superiori. La tabella della L. 121/81 sembra così da considerarsi abrogata quando il decreto dispone i miglioramenti retributivi dei sottufficiali dei carabinieri sulla base della nuova equiparazione agli ispettori, ma ancora in vigore quando viene di fatto presa dal decreto come termine di raffronto per disporre miglioramenti retributivi anche a favore delle altre qualifiche dei corpi di polizia che si trovavano equiparate ai sottufficiali dei carabinieri sulla base appunto della contestata tabella. Gli effetti di questo intervento sui delicatissimi equilibri tra i gradi e qualifiche in cui sono organizzati i diversi corpi di polizia sono dirompenti. In particolare gli ispettori di polizia, iniziale «pomo della discordia» all'origine di tutta la vicenda, si trovano ora praticamente raggiunti, quanto a livello retributivo, dai propri subordinati, i sovrintendenti. Ma anche negli altri corpi di

polizia si innescano reazioni a catena. Il decreto legge, con i suoi soli sei articoli, è insomma in realtà un micidiale ordigno normativo in grado di fare saltare l'intero sistema di equiparazioni tra le qualifiche dei diversi corpi di polizia e, attraverso l'Arma dei carabinieri, delle stesse forze armate, con imprevedibili conseguenze sul piano degli oneri finanziari.

La gestione di questa vera e propria bomba normativa viene affidata, con la presentazione del disegno di legge di conversione del decreto, ad una Camera dei deputati ormai prossima allo scioglimento. E le difficoltà non tardano a farsi sentire, già nella fase dell'esame in sede referente da parte della commissione affari costituzionali. Il Governo si presenta in questa sede spaccato: il sottosegretario alle finanze e quello agli interni presentano emendamenti al decreto di segno contrastante e presumibilmente «ispirati» dai corpi di polizia incardinati nelle rispettive amministrazioni (la guardia di finanza e la polizia di Stato). In queste condizioni la commissione licenzia un testo che, da una parte, concede anche ai sottufficiali della guardia di finanza i miglioramenti retributivi riconosciuti ai colleghi parigrado dei carabinieri e, dall'altra, introduce qualche aggiustamento per porre rimedio alle situazioni di maggiore sperequazione venutesi a determinare tra gli appartenenti alla polizia di Stato.

Che tuttavia si tratti di una sistemazione ancora insoddisfacente lo dimostra la sorte del disegno di legge di conversione nel passare all'esame dell'Assemblea, a scioglimento delle Camere avvenuto (il decreto di scioglimento è del 2 febbraio). In quella che dovrebbe essere l'ultima seduta della Camera prima delle elezioni (11 febbraio), l'esame del provvedimento non va infatti oltre la discussione sulle linee generali. Il Governo presenta in quella occasione una serie di impegnativi emendamenti al decreto e al disegno di legge di conversione riguardanti l'assetto delle carriere degli appartenenti ai corpi di polizia e, addirittura, una nuova disciplina per la definizione degli accordi in materia retributiva e di rapporti di lavoro della categoria. La commissione bilancio chiede tempo per esaminare gli emendamenti. Ma ormai le elezioni incombono: il giorno successivo, manca in Assemblea il numero legale nel corso di una votazione su un diverso provvedimento e la Camera è aggiornata sine die, senza che il decreto sia più preso in considerazione.

La risposta dell'Assemblea appare fisiologica rispetto all'esame

di un provvedimento la cui problematicità era stata, se possibile, aggravata dall'affrettato intervento emendativo del Governo. La reazione dei diretti interessati alla mancata conversione in legge del decreto è tuttavia durissima. Ad esacerbare gli animi contribuisce l'uccisione, avvenuta il 12 febbraio nei pressi di Salerno, di due giovani carabinieri da parte di esponenti della malavita. I rappresentanti delle forze dell'ordine danno il via ad una serie di iniziative di protesta: il 17 febbraio sono organizzati in tutta Italia volantaggi e sit-in da parte dei sindacati di polizia. Nel frattempo, l'ex esponente del COCER dei carabinieri, ten. col. Pappalardo, dà vita ad un «Comitato di azione per il rinnovamento nazionale», a nome del quale indirizza una lettera aperta al Presidente della Repubblica invitandolo ad intervenire per la soluzione dei problemi della categoria. Il Capo dello Stato prende le distanze dall'iniziativa, ma al contempo dà luogo ad una serie di «consultazioni» con i massimi responsabili delle forze dell'ordine, consultazioni che non sembrano concordate con il Governo. Scoppia anzi una violentissima polemica tra lo stesso Presidente della Repubblica e il ministro degli interni in merito a ventilate ipotesi di smilitarizzazione dell'Arma dei carabinieri. La polemica assume toni pesanti in un clima reso già tesissimo dalla questione del rinvio da parte del Presidente Cossiga alle Camere ormai praticamente sciolte della legge sull'obiezione di coscienza (e anche qui le posizioni del Presidente della Repubblica e del Governo sono diametralmente opposte: per il Presidente del Consiglio sono le Camere sciolte a dover riesaminare la legge, mentre per il Presidente Cossiga questa ipotesi configurerebbe un atto inammissibile da parte di un Parlamento ormai depotenziato, anzi ridotto allo stato di «zombie»). La tensione raggiunge il culmine quando il Capo dello Stato annuncia di voler ricevere al Quirinale i responsabili dei COCER dei carabinieri e della guardia di finanza.

A seguito delle pressioni del Presidente del Consiglio l'iniziativa del Quirinale rientra all'ultimo momento. Ormai si va verso un compromesso: le Camere riapriranno per esaminare sia il disegno di legge di conversione del decreto legge sulle retribuzioni delle forze dell'ordine, sia la legge sull'obiezione di coscienza.

Ripresa l'attività parlamentare, nel giro di due giorni (sedute del 25 e 26 febbraio) la Camera approva il disegno di legge di conversione del decreto. Il 5 marzo il Senato converte definitivamente in legge il provvedimento.

Durante la discussione da parte dell'Assemblea della Camera, importanti modifiche sono introdotte, ancora una volta a seguito di emendamenti presentati dal Governo, sia al testo del decreto che a quello del disegno di legge di conversione. Le modifiche incidenti sul testo del decreto confermano l'estensione dei benefici previsti per i sottufficiali dei carabinieri ai sottufficiali della guardia di finanza e introducono ulteriori miglioramenti economici, a scopo «perequativo», a favore degli appartenenti a gradi e qualifiche superiori dei diversi corpi di polizia.

Ma è soprattutto l'introduzione di due articoli aggiuntivi al testo del disegno di legge di conversione del decreto ad ampliare in modo clamoroso la portata normativa del provvedimento. Entrambi gli articoli recano deleghe al Governo.

Il primo articolo delega il Governo ad emanare entro il 31 dicembre 1992 un decreto legislativo per la definizione di nuove procedure per la disciplina del rapporto di impiego del personale di tutte le forze di polizia nonché delle forze armate. Le nuove procedure dovranno tra l'altro prevedere la partecipazione nelle sedi di definizione degli accordi degli organismi di rappresentanza militare (si accede in tal modo ad una vecchia richiesta del personale dei carabinieri che in base alla L. 121/81 non prende parte direttamente alla contrattazione per la definizione del trattamento economico delle forze di polizia, cui formalmente partecipano solo i sindacati della polizia di Stato).

L'articolo definisce anche le materie che dovranno essere comunque escluse dalla disponibilità degli accordi e restare riservate alla disciplina di fonte legislativa.

Sin qui la delega al Governo. Ma il comma 5 dell'articolo contiene anche una disposizione di tutt'altro tenore. Il comma prevede infatti che «fino a quando non saranno approvate le norme per il riordinamento generale della dirigenza, il trattamento economico fondamentale ed accessorio dei dirigenti civili e militari delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, è aggiornato annualmente con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta dei ministri per la funzione pubblica e del tesoro, nel rispetto delle norme generali vigenti, in ragione della media degli incrementi retributivi realizzati, secondo le procedure e con le modalità previste dalle norme vigenti, dalle altre categorie di pubblici dipendenti nell'anno precedente». Con questa semplice

disposizione si introduce una nuova disciplina del trattamento economico dei dirigenti pubblici, prevedendo un meccanismo di adeguamento automatico simile a quello attualmente in vigore per i magistrati. Non v'è bisogno di sottolineare la portata di un intervento normativo di questo genere.

Ma le sorprese degli articoli aggiunti alla legge di conversione non finiscono qui. La delega recata dall'articolo successivo è ancora più ampia della prima. Con essa il Governo è infatti autorizzato ad emanare, sempre entro il 31 dicembre 1992, dei decreti legislativi per il riordino, «allo scopo di conseguire una disciplina omogenea», delle attribuzioni e dei trattamenti economici dei vari corpi di polizia. A tal fine i decreti legislativi potranno procedere alla revisione, soppressione o istituzione di ruoli, gradi e qualifiche con rideterminazione delle relative dotazioni organiche. Le uniche indicazioni che la legge dà per l'attuazione di questa complessissima delega si limitano a disporre: *a*) che per l'accesso a determinati ruoli, gradi o qualifiche e per l'attribuzione di particolari funzioni possa essere previsto il superamento di un concorso pubblico per esami al quale ammettere candidati in possesso del titolo di studio di scuola media superiore; *b*) che l'accesso ai ruoli, gradi e qualifiche superiori sia riservato, fino al limite massimo del 30 per cento dei posti disponibili, al personale appartenente al ruolo, grado o qualifica immediatamente inferiore «in possesso di determinate anzianità di servizio, anche se privo del prescritto titolo di studio». Come si può constatare, l'articolo pare apparentabile a quelli che nella tradizione parlamentare inglese sono chiamati gli «skeleton bills», le leggi che conferiscono delle deleghe praticamente in bianco all'esecutivo per la disciplina di determinati settori. Rimane da verificare se una delega così ampia, in un settore tanto delicato come quello dell'ordinamento del personale di polizia, sia compatibile con i requisiti fissati dall'art. 76 della Costituzione per l'attribuzione di deleghe legislative.

Ma le disposizioni che si sono ora illustrate meritano qualche ulteriore considerazione.

Un primo rilievo riguarda la conferma, che da interventi come quelli sopra descritti si trae, di una tendenza in atto in materia di uso della delega legislativa da parte del Parlamento. Le Camere sembrano infatti con sempre maggiore frequenza ricorrere alla delega *ex art. 76* della Costituzione non più, come in passato, per autorizzare il Governo a disciplinare le mere «technicalities» di un

determinato settore, ma come mezzo per trasferire alla sede governativa il compito di operare una mediazione tra interessi che non riesce più ad essere adeguatamente effettuata dalle aule parlamentari. La delega rischia così di investire spesso non materie contraddistinte da grande complessità tecnica e da scarsa rilevanza politica, ma, al contrario, di interessare questioni la cui soluzione richiede una precisa opzione politica che il Parlamento, per ragioni varie, ritiene più opportuno rinviare al Governo. Un altro esempio significativo in questo senso è rappresentato dalla delega contenuta nella L. 142/90 per l'istituzione di nuove province: la difficoltà in questo caso non consisteva certamente nella redazione tecnica dei provvedimenti istitutivi dei nuovi enti (costituiti da un semplice articolato tipo), ma nella scelta di *quali* province istituire, a fronte delle numerosissime proposte di legge di iniziativa parlamentare pendenti in materia in entrambe le Camere.

Tornando al nostro provvedimento, un ulteriore rilievo riguarda l'impegnatività e l'importanza delle decisioni assunte in questa occasione da parte delle Camere ormai sciolte. A fronte delle roventi polemiche che accompagnarono l'esame da parte delle Camere prorogate della legge sull'obiezione di coscienza, nessun commento è stato speso per rilevare la contemporanea approvazione da parte delle stesse Camere di un provvedimento come quello qui preso in considerazione e della cui portata si è tentato di dar conto. Un Parlamento ormai moribondo di fatto espropriava, per mezzo delle deleghe al Governo, le future Camere del potere di intervenire su materie di rilevantissima importanza. Ma non basta. Approvando la disposizione sul nuovo trattamento economico dei dirigenti pubblici, le Camere sciolte riuscivano a decidere su una questione che aveva inutilmente impegnato il Parlamento in pienezza di poteri nel corso della legislatura appena conclusa (il disegno di legge di riordino della dirigenza pubblica era rimasto infatti a lungo all'esame della commissione affari costituzionali della Camera, senza tuttavia giungere all'approvazione a causa del mancato reperimento da parte dell'esecutivo di un'adeguata copertura finanziaria). Nella vicenda che abbiamo descritto, si sarebbe insomma tentati di parlare non di un depotenziamento, ma di una sovrabbondanza di «vis legislativa» da parte delle Camere sciolte.

Un'ultima notazione va fatta sulla copertura finanziaria prevista dalla legge di conversione del decreto per le misure da essa intro-

dotte. Buona parte delle risorse necessarie per i miglioramenti retributivi alle forze dell'ordine sono tratte dagli accantonamenti previsti dalla legge finanziaria per l'istituzione dei centri di assistenza fiscale per i lavoratori dipendenti e pensionati e per gli interventi a favore dei lavoratori immigrati, dei rifugiati e degli italiani all'estero. L'operazione compiuta con la copertura finanziaria del provvedimento rappresenta insomma un interessante caso di trasferimento all'Amministrazione di risorse inizialmente destinate agli amministratori. Si opera così, non si sa quanto consapevolmente, una precisa opzione nei confronti di questi stessi amministratori (i contribuenti e i cittadini extracomunitari) con il rafforzamento degli apparati repressivi nei loro confronti in luogo dell'istituzione di forme di collaborazione tra cittadini e Amministrazione.

Ma anche con questo massiccio trasferimento di risorse, riuscirà la complessa macchina normativa costituita dal decreto legge, dalla legge di conversione e dai decreti legislativi che dovranno essere emanati sulla base della delega contenuta in quest'ultima, a mantenere tutti i numerosi (ed onerosi) impegni assunti nei confronti delle forze dell'ordine, dei militari, dei dirigenti statali? C'è da dubitarne, se già la commissione bilancio del Senato, nell'esprimere il parere sul provvedimento rilevava, con riferimento alle norme riguardanti l'adeguamento automatico della retribuzione dei dirigenti, come tale previsione «non può dar direttamente luogo a diritti soggettivi in capo ai destinatari» e pertanto «non può essere tale da creare altro che mere aspettative». Alcune delle disposizioni del provvedimento non sarebbero pertanto delle vere norme, ma solo delle promesse!

Ma dubbi ancor più gravi di conseguenze li ha recentemente sollevati la Corte dei conti che, rifiutandosi di registrare i primi decreti ministeriali emanati in esecuzione della legge, ha annunciato per bocca del suo Presidente il proposito di sollevare la questione di costituzionalità del provvedimento per contrasto con l'art. 81 della Costituzione. Il decreto legge, originariamente «provocato» da una sentenza della Corte costituzionale, a questa stessa Corte dunque tornerà, dopo la sua conversione in legge. Si apre così un nuovo capitolo delle peripezie del nostro provvedimento tra gli organi costituzionali.

Marzo 1992.