Camera dei Deputati

**–** 19 –

Indagine conoscitiva - 1

XVII LEGISLATURA - I COMMISSIONE - SEDUTA DEL 19 GIUGNO 2014

Il decreto legge ha trasformato anche il ruolo delle Camere, che sono diventate sostanzialmente un organo meramente correttivo della volontà legislativa espressa dal Governo.

Il decreto legge ha prodotto una frantumazione del sistema delle norme, una perpetua variazione delle norme, che cambiano costantemente – decreto legge e legge di conversione, successivi decreti legge e legge di conversione – e ha prodotto dei problemi sulla riserva di legge. La Costituzione prevede in tanti ambiti questa riserva, ma la riserva di legge sostanzialmente è stata svuotata dall'uso del decreto legge.

Bisognerebbe ripensare l'istituto della riserva di legge, probabilmente riducendone i campi di intervento, ma riservandola davvero al Parlamento e, contemporaneamente, prevedendo qualcosa che possa assicurare al Governo la possibilità di intervenire con regolamento.

L'abuso del decreto legge è intervenuto poi molto pesantemente sulla certezza del diritto. Esposito insegnava che il decreto legge poteva essere fondato sulla necessità o del provvedimento o del provvedere. Diciamo che ormai è fondato sulla necessità dell'annunciare: deve semplicemente confermare un annuncio che è stato fatto.

Il decreto legge comporta un forte deficit di effettività del diritto, come è stato osservato — si aspetta praticamente la legge di conversione — ed è anche una fonte di sfiducia verso il diritto tutto, perché il cittadino — come anche gli operatori e gli amministratori — è in una sorta di limbo di attesa.

I rimedi sinora attuati sono stati molto lacunosi e inefficaci. Io non credo che basti correggere la legge n. 400 del 1988 o che si possa puntare su un maggiore intervento della Corte costituzionale. Probabilmente servono, invece, un intervento deciso sulla Costituzione e un intervento sulle norme dei Regolamenti parlamentari.

Per quanto riguarda la Costituzione, nella sintetica nota scritta che ho consegnato alla Presidenza ho immaginato alcuni possibili interventi, azioni che si potrebbero intraprendere per cercare di rendere la « gabbia di nesso », così come si era detto nell'Assemblea costituente, davvero efficace.

Si potrebbero, da un lato, prevedere in Costituzione direttamente le circostanze eccezionali che giustificano questi atti. D'altronde, la legge di attuazione dell'articolo 81 della Costituzione, la legge 24 dicembre 2012, n. 243, prevede le circostanze eccezionali che consentono di poter derogare rispetto all'obiettivo strutturale di bilancio. Non vedo perché questo non possa essere fatto anche per il decreto legge.

Io eviterei di porre in Costituzione i limiti relativi al criterio dell'omogeneità o della corrispondenza al titolo. Mi sembrano dei limiti molto sfuggenti, a cui si può sfuggire facilmente. Ricordiamo soltanto la prassi dello spacchettamento dei decreti legge, cui talora sappiamo che il Governo ricorre anche dopo la delibera del Consiglio dei ministri. Ne viene deliberato ufficialmente uno, ma poi ne vengono spacchettati e pubblicati due.

Circa il ruolo del Capo dello Stato e il rapporto tra Governo e Capo dello Stato concordo con quanto è stato detto: bisogna cercare di evitare il più possibile una sorta di oscura trattativa fra il Governo e la Presidenza della Repubblica. Sarebbe, quindi, opportuno che il decreto legge venisse presentato dal Governo al Presidente della Repubblica il giorno stesso dell'adozione e che il Capo dello Stato avesse un tempo molto breve, di qualche giorno, per procedere all'emanazione oppure per rinviare questo atto allo stesso Governo, così come si fa nel caso delle leggi.

Per quanto riguarda gli interventi sui Regolamenti parlamentari, io credo che bisognerebbe intervenire per rendere il più possibile omogeneo il procedimento di conversione alla Camera e al Senato. Si potrebbe cercare di intervenire sulle norme dei Regolamenti soprattutto stabilendo una posizione più paritaria. Sappiamo che oggi sostanzialmente la prima Camera che esamina il testo è una Camera avvantaggiata, perché all'interno di questa

Camera dei Deputati

**–** 20 **–** 

Indagine conoscitiva - 1

XVII LEGISLATURA — I COMMISSIONE — SEDUTA DEL 19 GIUGNO 2014

Camera si svolgono in concreto le trattative sul contenuto del testo. La seconda Camera deve poi approvare o meno.

Si potrebbe stabilire, per esempio, una sorta di regola di alternanza nella presentazione dei disegni di legge di conversione fra una Camera e l'altra. Si potrebbe anche cercare di rendere omogenei i Regolamenti delle Camere, in modo tale da assicurare il voto finale entro il termine costituzionale dei sessanta giorni, mettendo automaticamente il disegno di legge di conversione all'ordine del giorno dell'Assemblea a data fissa. Si potrebbe, infine, garantire il voto finale delle Assemblee senza utilizzare degli strumenti traumatici.

Bisognerebbe anche rendere più omogeneo il controllo sugli emendamenti, accentuare il ruolo delle prime Commissioni e probabilmente intervenire anche sulla prassi dei maxiemendamenti, limitando o proibendo — si potrebbe stabilire — al Governo di presentarli dopo che il disegno di legge è stato avviato in discussione in Assemblea. Occorrerebbero interventi mirati, naturalmente coerenti fra la Camera e il Senato.

GINO SCACCIA, Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Teramo. Grazie dell'invito. La storia, la produzione addirittura fluviale della letteratura giuridica su questo tema e, da ultimo, il dibattito di oggi testimoniano dell'esistenza di un problema strutturale: l'impiego del decreto legge è stato ordinariamente abusivo.

Io sono d'accordo, e mi colloco nella linea dei colleghi Caravita e Guzzetta, sul fatto che questo abuso richieda rimedi altrettanto strutturali. Non è possibile immaginare di ricondurlo in ambiti fisiologici nella nostra forma di governo semplicemente attraverso piccoli correttivi di natura procedimentale. Occorre razionalizzare la forma di governo.

Sotto questo profilo io direi che la giurisprudenza costituzionale che è stata ricostruita, e che ho cercato anch'io nel contributo scritto di analizzare, ha tentato di razionalizzare il sistema delle fonti, ma ovviamente non ha capacità di razionalizzazione della forma di governo e, quindi, ha addirittura aggravato i problemi indotti dalla produzione normativa d'urgenza.

Perché li ha aggravati? Ci basta compulsare le indicazioni che ci sono state fornite e i dati statistici che sono stati forniti dagli uffici della Camera per notare un incremento quantitativo abnorme: dal 32,5 per cento – se non sbaglio – della precedente legislatura oggi il decreto legge occupa oltre il 60 per cento.

Ciò non è imputabile, credo, alla bontà, alla cattiveria o alla malvagità del Governo in carica, ma al tentativo di metabolizzare questa giurisprudenza costituzionale, che, ripeto, con l'intento di ricondurre lo strumento nella logica della Costituzione, ha prodotto, però, uno scompenso. C'è un fabbisogno formativo al quale il Governo non riesce a provvedere, se non attraverso la decretazione d'urgenza. Prima lo faceva con grandi decreti omnibus. Non potendolo fare adesso con la stessa forma, spacchetta i decreti, ma questo non migliora la situazione per le Camere, anzi la peggiora.

Ecco allora il dato di partenza sul quale ho sviluppato una serie di ipotesi alternative, a seconda ovviamente del grado di coesione politica che può assistere queste proposte.

Il primo livello di intervento mi sembra quello di ridurre le ipotesi di ricorso al decreto legge, rendendolo meno conveniente - sono d'accordo con Guzzetta per il Governo. Penso a leggi a data certa e a una riduzione dell'uso del decreto legge. Ovviamente, se dovesse avere successo la riforma del bicameralismo, che assicura la prevalenza decisionale a una Camera sulla grande maggioranza delle leggi, se non sulla totalità, questo dovrebbe ridurre i tempi di approvazione e, conseguentemente, quasi fisiologicamente, ricondurre il decreto legge in ipotesi più ridotte e marginali. Questo è il primo intervento strutturale che potrebbe portare il decreto legge in un ambito più fisiologico.

Ho provato, però, anche a immaginare due tipi di interventi: correttivi di natura

Camera dei Deputati

- 21 **-**

Indagine conoscitiva - 1

XVII LEGISLATURA - 1 COMMISSIONE - SEDUTA DEL 19 GIUGNO 2014

sostanziale, legati a una ridefinizione nell'articolo 77 della Costituzione, dei limiti di oggetto del decreto legge e correttivi di natura procedimentale, tanto a livello costituzionale, quanto a livello regolamentare

In ordine ai primi, ossia ai correttivi di ordine sostanziale, occorre riconoscere la debole prescrittività dell'articolo 77 della Costituzione, che non pone alcun limite, né di materia, né di tipi di disciplina, ma fa riferimento solo a una formula generalissima (« straordinaria necessità e urgenza »), che è stata interpretata non in senso naturalistico, come avente riferimento a eventi di rara verificazione o a calamità naturali, ma in senso politico e con questo ha, ovviamente, perso ogni capacità di vincolo nei confronti dell'uso dello strumento.

Sotto questo profilo il disegno di legge costituzionale proposto dal Governo Renzi nel solco di una serie di proposte di riforma che sono state avanzate negli ultimi anni ha costituzionalizzato alcuni limiti di oggetto che oggi hanno la forma legislativa, perché sono previsti nell'articolo 15 della legge n. 400 del 1988.

A mio giudizio, qui si potrebbe andare anche oltre e introdurre ulteriori limiti, non però individuando le materie, perché, la giurisprudenza costituzionale ce lo insegna, la nozione di materia è quanto di più evanescente e si presterebbe anch'essa ad abusi e a interpretazioni e manipolazioni di tipo politico.

Per questo motivo io sono scettico anche sulla enumerazione dei casi straordinari di necessità e urgenza, perché credo che anche quella sarebbe un terreno scivoloso. Certo, potrebbe aiutare l'interprete, ma sarebbe un terreno scivoloso.

Bisogna piuttosto individuare dei tipi di disciplina — non delle materie — preclusi al decreto legge. Per esempio, si potrebbe stabilire che non si può con decreto legge introdurre principi fondamentali in materia di legislazione concorrente o norme generali, secondo la formula che adesso ricorre in numerose tipologie di competenza legislativa esclusiva del disegno di legge costituzionale del Governo Renzi.

Questo la Corte l'aveva già affermato in una sentenza, la n. 303 del 2003, e anche richiamato nella n. 398 del 1998, sostenendo che non si potesse con un atto di natura intrinsecamente provvisoria definire i princìpi orientativi della legislazione regionale in materia concorrente, poiché la fissazione di princìpi fondamentali è contraddittoria con l'idea di provvisorietà. Si potrebbe scrivere in Costituzione, per l'appunto, che il decreto legge non può dar vita a princìpi fondamentali o a norme generali.

Inoltre, riprendendo l'articolo 5 della legge 27 luglio 2000, n. 212, lo Statuto del contribuente, si potrebbe introdurre un principio di civiltà, ossia che con decreto legge non possano essere istituiti nuovi tributi o allargata la categoria dei soggetti concussi da un tributo già esistente. Anche questo è un principio che in altre Costituzioni opera e che in Italia si fa fatica a far operare, visto l'affanno nel quale vive la nostra amministrazione finanziaria.

Ulteriormente si potrebbe chiarire, scrivendolo, ciò che oggi costituisce un elemento di incertezza, ossia se il decreto legge possa esprimersi in materia elettorale oppure no. A questo proposito io ritengo che si dovrebbe delimitare l'uso del decreto legge alla cosiddetta legislazione di contorno, quella che attiene ai procedimenti, ad esempio alla composizione e alla struttura grafica delle schede e alla legislazione sulla propaganda, mentre dovrebbe essere sancito un divieto di intervenire con decreto legge sulla formula del voto.

Così pure, razionalizzando la prassi della giurisprudenza costituzionale che indicazioni in tal senso le ha fornite, si potrebbe introdurre un divieto di autorizzare con decreto legge la potestà regolamentare di delegificazione, prassi che, invece, è piuttosto diffusa e che è fonte notevole di incertezze.

Quanto ai correttivi di ordine procedimentale, penso che andrebbe rinsaldata la previsione per cui il Governo assume il decreto sotto la sua responsabilità. Si dovrebbe, quindi, stabilire la presentazione del decreto nel giorno stesso del-

Camera dei Deputati

**–** 22 **–** 

Indagine conoscitiva - 1

XVII LEGISLATURA — I COMMISSIONE — SEDUTA DEL 19 GIUGNO 2014

l'adozione – sono d'accordo con Salerno – per evitare contrattazioni preventive e successive sul testo del decreto legge e ricondurle, cioè, nella loro sede fisiologica, che è quella del Parlamento e non quella del rapporto tra uffici del Quirinale e uffici di Palazzo Chigi.

Inoltre, sarebbe utile anche stabilire il divieto di reiterazione, con una precisazione che la Corte non ha fatto nella sentenza n. 360 del 1996, vale a dire che il vizio della reiterazione si trasferisce anche sulla legge di conversione. La Corte questo non l'ha detto. Ha anzi affermato che la legge di conversione sana il vizio della reiterazione. Autorevole dottrina ha osservato come in questo ci sia una contraddizione, perché la reiterazione null'altro è se non una riprova dell'inesistenza dei presupposti straordinari di necessità e urgenza. Si potrebbe forse razionalizzare in questo senso.

Venendo brevemente e conclusivamente ai correttivi di ordine procedimentale, innanzitutto occorre armonizzare la disciplina delle due Camere del Parlamento. In effetti, al Senato esiste già un meccanismo che garantisce al Governo il voto, per così dire, a data certa sulla legge di conversione, che è il meccanismo della tagliola. Questo fa sì che al Senato ci sia una posizione di questioni di fiducia sensibilmente più ridotta rispetto alla Camera. Basterebbe forse, in questo caso, estendere in modo espresso anche alla Camera la possibilità della tagliola, che è stata pure praticata occasionalmente, non senza polemiche, per evitare almeno che l'abuso del decreto legge porti poi a un ulteriore abuso nell'utilizzo della questione di fiducia.

A parti invertite, invece, questa armonizzazione potrebbe avvenire per quanto attiene ai controlli di ammissibilità degli emendamenti. Sappiamo tutti che il controllo previsto dal Regolamento della Camera è più stretto e stringente di quello previsto dal Regolamento del Senato, sebbene gli ultimi indirizzi della Presidenza del Senato, anche su sollecitazione – po-

tremmo dire – indiretta della giurisprudenza della Corte, mostrano di voler irrigidire questo controllo.

In tale contesto io attuerei l'operazione inversa. Se sul piano della tagliola è la Camera che deve riprendere dal Senato, sul piano dell'ammissibilità degli emendamenti basterebbe uniformare i criteri e, introdurre una disposizione simile all'articolo 96-bis, comma 7, del Regolamento della Camera anche nel Regolamento del Senato, per fare in modo che questi controlli viaggino parallelamente e che, dunque, il Governo non possa approfittare delle asimmetrie per eludere il controllo parlamentare, ponendo poi l'altra Camera nella condizione, con la posizione della questione di fiducia, di prendere o lasciare.

Questi sono alcuni presidi che possono rafforzare il controllo endoprocedimentale e, quindi, evitare un eccessivo e invasivo intervento, sia da parte della Presidenza della Repubblica, sia da parte della Corte costituzionale, ma sono tutti subordinati alla premessa alla quale faccio riferimento in chiusura, vale a dire che la risoluzione del problema strutturale si ha soltanto se si dota il Governo di tempi certi di decisione e se, possibilmente, si riduce il procedimento legislativo in tempi più contenuti anche attraverso la riforma del bicameralismo.

MAURO VOLPI, Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università di Perugia. Ringrazio l'Ufficio di presidenza e tutti i membri della Commissione per questo invito. Io ho presentato un testo scritto e, quindi, mi limiterò ad alcune sintetiche osservazioni, che traggo da questo testo, che è diviso in tre parti.

La prima parte contiene una succinta ricognizione di natura comparativa. A differenza di quello che qualcuno potrebbe credere in Italia, l'istituto del decreto legge raramente è previsto nelle Costituzioni democratiche. Sono poche le Costituzioni democratiche che lo prevedono. Non c'è in Germania, non c'è in Francia, non c'è nei Paesi anglosassoni. C'è con una relativa ampiezza nei Paesi del Sud del Mediterraneo, tra i quali l'Italia, ovviamente.

Camera dei Deputati

**–** 23 **–** 

Indagine conoscitiva – 1

XVII LEGISLATURA — I COMMISSIONE — SEDUTA DEL 19 GIUGNO 2014

A questo proposito vorrei dire che la Costituzione spagnola, che contiene una disciplina più simile alla nostra, stabilisce però che vi siano alcune materie fondamentali sulle quali il decreto legge non può intervenire e prevede che esso sia convalidato – questo è il termine utilizzato – non entro sessanta, ma entro trenta giorni dalla promulgazione.

La seconda parte di questo intervento scritto riguarda l'abuso del decreto legge. In merito, quindi, rimandando al testo scritto, cercherò di individuare un punto fondamentale.

Io non condivido affatto la tesi sostenuta, anche recentemente, per cui l'abuso deriverebbe dalla natura assembleare della forma di governo, per cui, se il Governo abusa, la colpa sarebbe fondamentalmente del Parlamento. È un po', se posso fare una battuta, come quando si sente, purtroppo, dire talvolta che, se una donna subisce una violenza, è colpa anche sua, perché magari si era vestita in modo provocante.

Io non credo affatto che sia così. La nostra forma di governo parlamentare è stata definita da illustri costituzionalisti come atipica o corretta e tra gli strumenti correttivi esistevano appunto i poteri normativi del Governo, atti con forza di legge e Regolamenti, ai quali poi la legge n. 400 del 1988 ha aggiunto i Regolamenti di delegificazione. In più teniamo conto delle riforme regolamentari dalla fine degli anni Ottanta in poi, che sono state evocate.

Io credo che alla base ci sia una debolezza, più che istituzionale, politica del Governo e dei Governi e la conferma viene da quello che è avvenuto in questi ultimi vent'anni, nei quali noi abbiamo avuto, grazie a sistemi elettorali prevalentemente maggioritari, o con correttivi che personalmente ritengo ipermaggioritari, in alcun legislature, maggioranze addirittura inusitate.

Ci si poteva aspettare che il Governo non avesse difficoltà ad attuare il suo programma tramite l'ordinaria procedura legislativa o ricorrendo al procedimento abbreviato. Così non è avvenuto, e io non credo che non sia avvenuto per colpa della Costituzione, ma perché si sono formate coalizioni poco coese ed eterogenee, costruite più per vincere le elezioni che per governare e che si sono poi progressivamente sfaldate nel corso della legislatura.

Cito alcune considerazioni che vengono dal *dossier* curato dagli uffici della Camera. Cito soltanto due punti.

Il divieto di reiterazione non è più così assoluto. Il Governo ha trovato il modo di aggirarlo. Penso ai tre successivi decreti legge «Salva Roma», tanto per fare un esempio recente. Quello che io ritengo più grave è che il decreto legge venga ormai ordinariamente utilizzato per dare vita a riforme ordinamentali, alcune delle quali sono poi bocciate dalla Corte costituzionale. Penso alle Province. Questo è il caso più noto, ma, per citare solo le più recenti, c'è la riforma del finanziamento dei partiti politici, che è stata introdotta con decreto legge. Ora si parla di riforma della pubblica amministrazione. Mi pare di capire che almeno una parte di questa dovrebbe essere introdotta con decreto legge. Ormai si governa e si legifera mediante decreto legge.

Dall'insieme di queste considerazioni traggo la conclusione che il decreto legge non è più un disegno di legge rinforzato, così come scriveva Alberto Predieri nel 1973, ma è diventato uno strumento attraverso cui il Governo impone la propria volontà alle Camere senza un adeguato dibattito parlamentare e spesso al di fuori di ogni possibilità di controllo da parte del Presidente della Repubblica – cosa che lo stesso Presidente ha lamentato – quando viene presentato un maxiemendamento durante la conversione. È uno strumento attraverso il quale il Governo si impadronisce di fatto della funzione legislativa.

La terza parte del mio intervento tratta quali possano essere i rimedi. Mi limito agli elementi essenziali, ovviamente.

Nel disegno di legge n. 1429, scelto come testo base dalla la Commissione del Senato, si prevede, come è stato detto, la costituzionalizzazione dell'articolo 15, commi 2 e 3, della legge n. 400 del 1988.

Camera dei Deputati

- 24 -

Indagine conoscitiva - 1

XVII LEGISLATURA — I COMMISSIONE — SEDUTA DEL 19 GIUGNO 2014

Si può essere d'accordo, ma io non sono così convinto che non occorrerebbe anche un limite di materia e che il limite di materia sarebbe totalmente inutile. Ci sono elaborazioni che già il Parlamento ha fatto. La Commissione De Mita-Iotti — ma anche la Commissione D'Alema — conteneva un'indicazione delle materie. Se ne può discutere, ma lo faremo sicuramente in un diverso momento.

Quello che, invece, io trovo assolutamente non condivisibile è la formulazione dell'ultimo comma dell'articolo 72 della Costituzione novellato, per cui il Governo in definitiva potrebbe chiedere che un qualsiasi disegno di legge sia votato entro i sessanta giorni ovvero entro un termine inferiore. Qualora questo non avvenisse, alla fine ci sarebbe il voto bloccato e si voterebbe questo testo, ossia il testo voluto dal Governo.

A me pare che si tratti di una « corsia preferenziale », che prevede l'applicazione in termini assoluti e generici del procedimento straordinario e abbreviato previsto dall'articolo 77 della Costituzione per la conversione dei decreti legge, né più, né meno.

Vorrei evidenziare che anche chi ha proposto l'introduzione del voto a data fissa ha sottolineato la necessità di alcune cautele. Cito su questo punto la relazione finale della Commissione dei saggi del 17 settembre 2013, nella quale si precisa che « la proposta del voto a data fissa non è ammissibile per le leggi costituzionali, organiche e bicamerali », cosa di cui qui non si parla, che «l'attivazione della procedura non è automatica, ma è subordinata a un voto dell'Assemblea », che « la richiesta del Governo può riguardare un numero non illimitato, ma determinato dal Regolamento, di disegni di legge » e, infine, che non c'è nessun termine finale da inserire nella Costituzione, perché questo, al limite, sarebbe materia regolamentare.

Aggiungo anche che questa formulazione così estrema io non la ritrovo nelle altre democrazie consolidate. Non ha eguali. È stata evocata la Francia. Io vorrei ricordare che nell'ordinamento francese, dopo la riforma costituzionale del 2008,

sono state delimitate rigorosamente le materie sulle quali il Governo può chiedere l'iscrizione prioritaria all'ordine del giorno. Il Governo può fare, certo, ricorso al voto bloccato, ma guardate che il ricorso al voto bloccato non è raro in Francia. È rarissimo.

Aggiungo anche che il voto a data fissa nella Costituzione francese è previsto per due leggi, la legge finanziaria e la legge di finanziamento della sicurezza nazionale. Questo dopo la riforma. Hanno fatto la riforma perché andava democratizzato il sistema, perché non era sufficientemente democratico, evidentemente.

Per concludere, io sono assolutamente favorevole a congegni di razionalizzazione della forma di governo parlamentare, che devono servire a rendere più garantita la stabilità e magari anche l'efficienza del Governo, ma anche a rafforzare il Parlamento. Come studioso, come costituzionalista, io credo che si possa affermare tranquillamente che, se c'è un potere dello Stato che è stato mortificato in questi ultimi anni, è soprattutto il Parlamento, molto di più di altri poteri dello Stato.

Possono essere utili ulteriori riforme regolamentari che rendano più agevole ed efficiente il procedimento legislativo, ma non si può, ovviamente, costituzionalizzare quello che è un dato di fatto, che è lo squilibrio fra i poteri.

Sulla questione della decretazione d'urgenza e del suo abuso si gioca una partita determinante, quella di salvaguardia del principio dell'equilibrio tra i poteri, che richiede certo un ruolo governante dell'Esecutivo – nessuno lo contesta – ma impone che il Parlamento, che è l'organo della rappresentanza politica e l'Istituzione del pluralismo, non venga compresso e mortificato. Ciò si tradurrebbe in un pregiudizio per le garanzie dei diritti delle persone e per la qualità della democrazia nel nostro Paese.

PRESIDENTE. Ringrazio a nome della Commissione tutti i nostri ospiti per i loro interventi e per i loro contributi, molto interessanti, che ci hanno consentito di approfondire un tema importante.

Camera dei Deputati

— 25 —

Indagine conoscitiva – 1

XVII LEGISLATURA - I COMMISSIONE - SEDUTA DEL 19 GIUGNO 2014

Do la parola ai deputati che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

GIUSEPPE LAURICELLA. Io sono stato un po' anticipato dall'ultimo intervento del professor Volpi. Pongo solo un interrogativo ai docenti che oggi ci hanno onorato della loro presenza e del loro contributo.

Intanto rassicuro del fatto che nell'ultima bozza del disegno di legge costituzionale, a quanto pare, è stato posto il limite per quanto riguarda la cosiddetta deliberazione prioritaria, limite che riguarda il primo comma dell'articolo 70 della Costituzione novellato. Praticamente riguarderebbe le leggi costituzionali e il referendum.

L'aspetto che ha guidato per ora il dibattito sulla legge elettorale e sulle riforme, per quanto mi riguarda, è l'attenzione ai valori fondamentali della Costituzione: l'elemento democratico, l'elemento della partecipazione, l'elemento della partecipazione anche delle minoranze.

Se noi guardiamo al combinato disposto che potrebbe venire tra legge elettorale e nuova organizzazione del Parlamento, dobbiamo stare attenti anche agli strumenti che inseriamo nell'ambito del testo costituzionale, soprattutto nella fase delle procedure di approvazione, per esempio, delle leggi.

Quando si prevede la deliberazione con priorità, così come previsto dall'articolo 72 della Costituzione novellato, io temo che – questa è la domanda che pongo – se noi non poniamo anche dei limiti numerici, ossia di numero di volte in cui si può esercitare questo potere durante la legislatura, rischiamo di eludere l'abuso del decreto legge, facendo rientrare un altro tipo di abuso, quello della deliberazione con priorità e magari mettendo dopo anche la fiducia.

In questo modo diventa molto complicato per le minoranze e per il nuovo Parlamento, anzi per la nuova Camera, così come formata in base alla legge elettorale che per ora si delinea, stare nell'ambito di livello della partecipazione anche delle minoranze e, in genere, dei parlamentari.

Teniamo conto che la regola, in questo caso, potrebbe diventare, se noi non poniamo dei paletti, la deliberazione prioritaria. Così come oggi la regola è diventata quasi la decretazione d'urgenza e la successiva richiesta di porre la fiducia, domani, dicendo: « Avete visto? Noi non usiamo più la decretazione d'urgenza. Siamo bravi, abbiamo risolto. Usiamo le procedure normali » la regola diventerebbe la deliberazione prioritaria.

ENZO LATTUCA. Oltre a condividere l'ultima considerazione che faceva il collega Lauricella, anch'io temo che tra qualche anno, se non si pensa a qualche limitazione della corsia preferenziale – poi dirò anche perché, secondo me, sia necessario costruire la corsia preferenziale per riportare il decreto legge nel suo alveo – ci troveremo a convocare un'indagine conoscitiva e a disturbare ancora una volta i professori per discutere dell'abuso della corsia preferenziale.

È evidente che, a differenza del decreto legge, la corsia preferenziale risolve uno dei due effetti peggiori che provoca l'abuso della decretazione d'urgenza oggi, ovvero quello dei sessanta giorni di limbo e di incertezza normativa, che non sono certo da sottovalutare. Sono un grandissimo problema, soprattutto fuori da questo palazzo. Condivido tantissimo l'intervento di chi ha sottolineato questa problematica.

Non risolverebbe, però, l'altro effetto, ovvero lo squilibrio del riparto dei poteri, in particolar modo tra legislativo ed esecutivo, a maggior ragione se poi l'assetto della forma di governo e comunque dei rapporti tra Parlamento e Governo evolverà come si sta profilando.

Oltre al tema della limitazione, io chiedo ai professori che sono qui oggi se c'è una condivisione totale, almeno come principio, dell'idea di limitare quantitativamente e di escludere determinate categorie di leggi.

Anch'io penso che sia problematico inoltrarsi nelle materie, perché sappiamo tutti qual è il contenzioso che può nascere

Camera dei Deputati

- 26 -

Indagine conoscitiva - 1

XVII LEGISLATURA - I COMMISSIONE - SEDUTA DEL 19 GIUGNO 2014

intorno ai contenuti e ai confini della definizione di materia. Se questo elemento di principio viene condiviso da tutti, per esempio, si può pensare, da una parte, come una sorta di disincentivo alla maggioranza a al Governo ad abusare della corsia preferenziale e, dall'altra, come riconoscimento alle minoranze, di prevedere un rapporto uno a tre o uno a cinque.

Se in un trimestre il Governo e la maggioranza, con deliberazione, individuano un numero di quattro disegni di legge da votare a data definita e fanno questa scelta, dall'altra parte si può far sì che le minoranze possano ottenerne una nello stesso periodo. Si ragiona per trimestre, ma poi si può vedere. Io credo che questa possa essere un'iniziativa che garantisca un ruolo anche del Parlamento e delle minoranze all'interno del Parlamento.

Credo, però, che dobbiamo riflettere – sentivo interventi molto critici – sulla ragione dell'abuso della decretazione d'urgenza. Io non credo che si tratti di rendere l'utilizzo della decretazione d'urgenza da parte del Governo meno conveniente, perché in questo momento non è una scelta di convenienza, ma una scelta di necessità politica, anche per quello che è il contesto politico dell'opinione pubblica.

La prima cosa di cui si parla quando un Governo giura e ottiene la fiducia sono i primi cento giorni. I primi cento giorni coprono due decreti. Il Governo e il Paese – non essendo un vezzo dell'opinione pubblica quello della celerità della risposta, ma riguardando anche la contingenza dei problemi che esistono – necessitano di tempi diversi.

Io non vedo, quindi, un abuso legato esclusivamente alla volontà di non ascoltare il Parlamento in questi anni, ma vedo una scelta di necessità. Noi non dobbiamo rendere la decretazione d'urgenza meno conveniente, ma dobbiamo metterci in condizioni tali che la scelta della decretazione d'urgenza ritorni nell'alveo della Costituzione e di come è stata pensata, magari riducendo anche i tempi della conversione. Se il decreto legge ritorna davvero a essere un provvedimento straor-

dinario, si può anche convertire in dieci giorni. Poi con il bicameralismo differenziato forse sarà anche più facile prevederne la conversione.

Dall'altra parte, dobbiamo mettere nelle condizioni il Governo, con alcune limitazioni che segnino il rapporto e l'equilibro tra Governo e Parlamento, di agire. È difficile pensare oggi, per come è il nostro sistema delle fonti, e voi ce lo insegnate, a un'azione di governo che sia svincolata dall'utilizzo della fonte primaria e, quindi, della legge e degli atti equiparati. Non ce la si fa solo con le fonti secondarie.

Io credo che questo sia un dato che va acquisito come dato di realtà e che va equilibrato con delle scelte di limitazione e di riconoscimento dei diritti della minoranza che possano ricreare quell'equilibrio che le riforme di cui stiamo discutendo in questi mesi non devono mai perdere di vista, come obiettivo.

## PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FRANCESCO PAOLO SISTO

PRESIDENTE. Buongiorno a tutti. Mi scuso per la presenza tardiva, nonostante sia stato più che degnamente sostituito dalla collega Agostini. La trascrizione stenotipica dei vostri interventi mi metterà comunque in condizioni di recuperare l'assenza.

Do la parola al collega Cozzolino.

EMANUELE COZZOLINO. Ringrazio i professori. Abbiamo molti punti di contatto sulle critiche che sono state mosse sulla decretazione d'urgenza.

Delle soluzioni si può discutere. Noi condividiamo il fatto che il problema della decretazione d'urgenza sia soprattutto politico. È quasi un anno e mezzo che siamo qui. Noi non abbiamo tanta esperienza e, quindi, magari certe cose le notiamo meglio, come l'idea che i lavori di Commissione preparatori e le discussioni dei decreti legge, ma anche dei progetti di legge in generale, siano sempre demandati non tanto a una logica di intervento legislativo, quanto a logiche politiche.

Camera dei Deputati

- 27 -

Indagine conoscitiva - 1

XVII LEGISLATURA — I COMMISSIONE — SEDUTA DEL 19 GIUGNO 2014

La politica è importante, però si può perdere il fine per cui si fa una legge. L'utilizzo della decretazione d'urgenza, combinata con le fiducie - nonostante ci sia un sistema elettorale che ha prodotto, almeno qui alla Camera, una maggioranza ampia, tanto che le leggi potrebbero essere tranquillamente discusse anche senza dover porre la questione di fiducia, che viene semplicemente utilizzata come metodo per ridurre i tempi di discussione e magari limitare anche l'apporto che può essere fornito dalla minoranza e dalle opposizioni – ci sembra un problema politico e anche culturale. Ci hanno abituati in questi venti anni, come diceva qualcuno di voi, alla logica per cui « Non riesco a fare la legge. Faccio il decreto legge ».

Quello che ci deve essere è un cambio culturale. Gli strumenti possono magari indirizzare, ma non ci sono solo quelli. Ci sono nel passato esempi di leggi che sono state approvate in meno di un mese. Non sono tanto la mancanza di strumenti o il bicameralismo che rallentano queste questioni, quanto piuttosto la volontà politica di fare le cose nel modo giusto, di risolvere i problemi e di non fare continuamente decreti legge che vanno a creare, oltre che con i sessanta giorni di conversione, anche con la loro applicazione, caos normativo.

Essendo ingegnere, io ho spesso a che fare con più decreti legge sulla stessa materia, di cui è difficile l'applicazione e che fanno portare via molto tempo nell'espletare il lavoro. Io farei una riflessione in questo senso.

Ringrazio per i contributi e spero che servano al dibattito non solo al fine di questa relazione, ma anche di tutti i lavori che ci saranno nei prossimi anni.

PRESIDENTE. Do la parola ai nostri ospiti per la replica.

GIOVANNI GUZZETTA, Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università Tor Vergata di Roma. Rispetto all'alternativa che è stata prospettata tra l'abuso dei decreti legge e l'abuso della corsia preferenziale, fermo restando che, ovviamente, andiamo sempre alla ricerca delle soluzioni migliori, se mi dovessero chiedere che cosa butto dalla torre, io non avrei dubbi sul fatto che l'abuso della decretazione d'urgenza sia la cosa peggiore possibile, perché è totalmente nell'opacità: produce degli effetti di incertezza assoluta, come ha detto Caravita, induce a delle forzature incredibili e attribuisce alla Corte costituzionale un ruolo estremamente ingrato.

Quando la Corte costituzionale deve valutare la corrispondenza tra la finalità del preambolo del decreto legge e le norme in esso contenute, onde valutare se ci sia una ragionevole proporzione tra quello e quell'altro su materie che sono le più politiche per definizione, trattandosi di fonti del diritto di rango primario, io penso che stiamo proprio sulla strada peggiore possibile.

GAETANO AZZARITI, Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università « La Sapienza » di Roma. Io credo che i deputati intervenuti abbiano colto un punto essenziale: modificare le norme per far rientrare l'abuso dalla finestra con il voto a data fissa rappresenta un problema.

Più in generale, anche alla luce di quello che abbiamo sentito e delle opinioni espresse dai miei autorevoli colleghi, io penso che tentare di risolvere le patologie del decreto legge rendendo legittimo un uso debordante e senza limiti del potere normativo del Governo sia francamente sbagliato. Mi pare che sia un essere più realisti del re.

Voglio utilizzare – mi sarà concesso – in modo quasi scherzoso un'espressione molto in voga nel dibattito politico: bisogna uscire dalla palude. Se vogliamo prendere sul serio le pulsioni al cambiamento, che sono molto vive in questo momento, credo che ciascuno debba fare la sua parte.

Parliamo di decreti legge. Lo dico nel luogo della rappresentanza politica, in Parlamento: io credo che al Parlamento spetti anche il ruolo, nell'ambito della forma di governo, di arginare il potere del Governo. Vorrei dire molto francamente, perché non ci siano equivoci – non ci

Camera dei Deputati

**–** 28 **–** 

Indagine conoscitiva - 1

XVII LEGISLATURA - 1 COMMISSIONE - SEDUTA DEL 19 GIUGNO 2014

dovrebbero essere, ma lo preciso per un eccesso di cautela – che parlo dei Governi in generale, del Governo Renzi, del Governo Berlusconi, del Governo Prodi. Questo *ça va sans dire*, ma ci tengo a dirlo. È un problema di forma di governo.

Io credo che il ruolo del Parlamento in materia di decreto legge sia essenzialmente quello di salvare la sostanza della Costituzione, dell'articolo 77. In sintesi, alla luce di quanto è stato espresso da tutti i miei colleghi, io credo che si tratti di salvaguardare il carattere di urgenza e di immediata applicabilità, il carattere provvedimentale e la provvisorietà del provvedimento. Io credo che questo – con riferimento a quello che ho detto io, ma anche a quello che hanno detto i miei colleghi – debba essere un problema del Parlamento.

Se mi si permette una seconda e ulteriore battuta, vorrei dire al Parlamento che la salvezza del Parlamento non la potrà assicurare che il Parlamento stesso. Non saranno certamente i professori a poter risolvere il problema. Su questo non c'è dubbio alcuno. Vorrei dire di più, però, ossia che, nell'ambito della forma di governo, non saranno neppure gli altri organi costituzionali a farlo. Non si può pensare che il Governo, quale che esso sia il Governo, si autolimiti più di tanto.

Ricordate Montesquieu? Le pouvoir arrête le pouvoir. Inevitabilmente, per ruolo istituzionale, o ci pensa il Parlamento ad arginare la potestà normativa del Governo, o non ci penserà nessun altro, né la magistratura, né il Governo, né altri.

Chiudo ripetendo che io credo che non si debba – ho sentito qualche tono in questo senso – accettare il vento del tempo. Se ci arrendiamo e diciamo che troviamo un altro strumento uguale, se non peggiore, per dare al Governo la possibilità di fare ciò che già adesso fa, rischiamo di essere tutti travolti: il Parlamento, il che va malissimo, ma anche tutti noi, perché la democrazia si squilibra e, invece, la democrazia, come sappiamo tutti, è un delicatissimo problema di equilibri. Evitiamolo, quindi. Riequilibriamoci.

BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO, Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università « La Sapienza » di Roma. Noi siamo assolutamente convinti di essere di fronte a un abuso del decreto legge. Tutti, da qualsiasi posizione, sia politica, sia culturale, sia istituzionale, riconosciamo l'esistenza di questa situazione di abuso, con le conseguenze, i difetti e i problemi che ne derivano sia nel circuito politico-parlamentare, sia nel circuito istituzionale, sia nel circuito dell'amministrazione e della vita associata. Questo è un dato di fatto. Non si tratta, quindi, di passare dall'abuso del decreto legge all'abuso della corsia preferenziale. Si tratta di riconoscere che una prima risposta all'abuso del decreto legge è la corsia preferenziale, in quanto strumento per il Governo di attuare il suo programma. Dopodiché, su limiti, condizioni, bilanciamento fra maggioranza e opposizione si apre tutta una discussione che, secondo me, è tutta da fare. È assolutamente tutta da fare.

Il punto cruciale è se, riconosciuto l'abuso del decreto legge, con tutte le nefaste conseguenze, noi riteniamo, o almeno una parte di noi lo ritiene, che l'introduzione dello strumento della corsia preferenziale sia una prima risposta, salvo poi aprire una discussione tutta da svolgere su limiti di materia, di tempo, di numero, di bilanciamento con l'opposizione e via discorrendo.

MAURO VOLPI, Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università di Perugia. La mia è solo una battuta. Il dilemma che è stato riassunto dal collega Guzzetta, ossia la scelta tra l'abuso del decreto legge e l'abuso della corsia preferenziale è, come si suol dire, un dilemma cornuto. Forse, se io fossi sulla torre, ma non lo farei, sarei io a buttarmi di sotto. Non sceglierei nessuno dei due abusi, ma sarei io a essere costretto a buttarmi di sotto.

Qui pare scontato che debba esservi l'abuso e che il Parlamento sia in qualche modo – continuo a sottolineare questa espressione – mortificato nell'esercizio

Camera dei Deputati

**-** 29 -

Indagine conoscitiva - 1

XVII LEGISLATURA — I COMMISSIONE — SEDUTA DEL 19 GIUGNO 2014

della funzione legislativa. Io non credo che sia così. Io credo che siano necessari dei limiti rigorosi alla decretazione d'urgenza, ma anche dei limiti altrettanto rigorosi alla corsia preferenziale.

Posso anche essere d'accordo con Caravita, ma non dopo, bensì prima, se mi permette. Vediamo quali sono le caratteristiche e le limitazioni con le quali possono essere introdotti disegni di legge prioritari, per un numero limitato e con un tempo non assolutamente iugulatorio, ma che può essere variabile anche a seconda della complessità.

Le grandi riforme non si possono fare in trenta giorni. Questo è il punto fondamentale. Chi fa questo, fa sicuramente una riforma sbagliata.

PRESIDENTE. Devo sottolineare, a conclusione dei nostri lavori odierni, che questa è una Commissione che ha il compito, non di poco conto, di raccogliere tutti gli interessanti spunti emersi dall'audizione e di convogliarli in un intervento che non potrà che essere critico nei confronti del ricorso eccessivo alla decretazione d'urgenza. Questo mi sembra un leitmotiv che traspare e che non può che trasparire da tutti gli interventi. Forse con molta semplicità, se si limitasse il ricorso, se si perdesse l'abitudine alle occasioni dell'infortunio, gli infortuni sarebbero di meno.

Io credo che questa valutazione di semplice buonsenso politico potrebbe essere di grande aiuto a evitare delle discussioni che, pur importanti, partono da questo presupposto, che io condivido, come ho detto più volte, che i tempi di una legge non sono mai un buon viatico perché la legge sia una buona legge. Fare presto per una legge non è un segnale di una buona legge.

Io credo che l'efficienza e l'efficacia debbano fare i conti con una parametrazione bolizzata della sostanza, ma soprattutto della forma, che mai come in questi casi diventa sinonimo di sostanza, o comunque companatico indispensabile della sostanza.

Credo, quindi, di poter chiudere questa sessione di audizioni, anche se parzialmente, perché abbiamo ancora degli altri esperti da audire. Credo che quanto è stato oggi riferito non ci potrà che essere di ausilio per rivolgere domande ulteriori e più specifiche a coloro che, con pari capacità e con pari impegno – di cui vi ringrazio – seguiranno al vostro intervento di oggi.

Ha chiesto di intervenire per una precisazione il collega Lauricella, a cui do la parola.

GIUSEPPE LAURICELLA. Io sono d'accordo col professor Volpi che non esiste il problema di quale sia il male minore. Dobbiamo affrontare il problema nei termini in cui qui è ormai emerso. Il problema esiste, ma va limitato. Dobbiamo accettare quel principio, ma va messo dentro certi parametri.

Concludo con una battuta. Io ho avuto modo, in una prima audizione fatta col Ministro per le riforme, non di ricordare, perché sicuramente lo sapevano tutti, ma di fare un'osservazione: i nostri Costituenti costruirono una Costituzione non in funzione del Governo De Gasperi, ma in funzione dell'affermazione del mantenimento e della garanzia dei principi e dei valori della Costituzione stessa.

PRESIDENTE. Ringrazio gli intervenuti e dichiaro chiusa l'audizione.

## La seduta termina alle 13.50.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

Licenziato per la stampa il 14 novembre 2014.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

## CAMERA DEI DEPUTATI COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI

Giovedì 19 Giugno 2014

Indagine conoscitiva su tutti gli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d'urgenza: audizione di esperti

Appunto di Gaetano Azzariti (\*)

Ringrazio l'ufficio di presidenza e la Commissione per l'invito. Prima di svolgere alcune rapide considerazioni sul tema della decretazione d'urgenza ritengo necessarie due osservazioni preliminari.

- 1. Se dovesse giungere a conclusione la riforma della Costituzione attualmente in discussione al Senato, se, in particolare, dovesse essere cambiato il sistema bicamerale, muterebbe l'intero contesto entro cui dovremmo svolgere le nostre analisi. Un'eventuale semplificazione dell'iter di formazione delle leggi, in effetti, dovrebbe scoraggiare l'adozione di provvedimenti d'urgenza, almeno di tutti quelli adottati solo per accelerare i tempi di entrata in vigore di provvedimenti ritenuti necessari per le politiche di governo e che si vogliono sottrarre alle lentezze prodotte dal bicameralismo perfetto. In realtà non credo che possa darsi per scontato una diminuzione dei decreti legge neppure in un sistema "differenziato" di bicameralismo, ma certamente ritengo che sarebbe questo uno degli obiettivi maggiormente auspicabili.
- 2. La questione della decretazione d'urgenza dovrebbe essere affrontata entro la più ampia prospettiva delle trasformazioni complessive della funzione legislativa. Una prospettiva che evidentemente non può essere svolta nei pochi minuti di questa audizione, me che ritengo debba essere tenuta ben presente poiché le patologie di cui andremo a parlare sono anche se non soprattutto conseguenze di una crisi della legge, la quale non riesce più a porsi come fonte generale e astratta, distinta dall'attività provvedimentale e dalle altre fonti del diritto come i regolamenti. Personalmente ho l'impressione che solo una radicale ripensamento della funzione legge, che riservi a questa fonte essenzialmente la sola fissazione dei principi generali delle singole materie (una "legislazione di principio", dunque), e non anche

<sup>(\*)</sup> Professore ordinario di diritto costituzionale, Università di Roma "La Sapienza"

l'intervento nella normativa di dettaglio, potrebbe risultare risolutiva non solo per delimitare il potere normativo del Governo (e dunque arginare l'uso della decretazione d'urgenza), ma anche per restituire un ruolo centrale al Parlamento come luogo di fissazione della volontà generale. Mi limito comunque qui solo a sperare che in questa stagione che si preannuncia di cambiamento si ponga il prima possibile in agenda anche la questione della funzione della legge e del ruolo del Parlamento che – mi sia consentito constatarlo – appaiono entrambi (legge e ruolo del Parlamento) oggi in crisi.

Ma veniamo agli specifici problemi della decretazione d'urgenza. Osservando la questione dal punto di vista propriamente costituzionale – in base a quanto disposto dall'art. 77 della nostra Costituzione – appare a me evidente quale sia il più profondo punto di distacco della prassi rispetto al testo: tanto la Costituzione sottolinea la natura straordinaria della decretazione d'urgenza quanto essa è diventata ormai uno strumento ordinario di governo. La scelta del Consiglio dei ministri se adottare un decreto legge ovvero un disegno di legge appare dettata puramente da ragioni di opportunità o convenienza politica. Sì, il tempo di entrata in vigore della normativa può essere rilevante al fine di operare la scelta tra decreto o disegno, ma non necessariamente questa è legata all'urgenza di provvedere, semmai alla necessità del fare intanto qualcosa, per lasciare al dopo, alla via ordinaria del disegno di legge, il resto. Lo spacchettamento dei provvedimenti – in parte adottati con decreto, in parte con disegni di legge per una medesima materia – appare emblematico. Volendo possono richiamarsi le ultime importanti decisioni politiche dell'attuale Governo (dal "job act" alla riforma della p.a.).

D'altronde, è anche da ammettere che non si è mai riusciti a contrastare con efficacia quest'uso ordinario della decretazione d'urgenza. Non che non ci si sia provato. Anzi, la relazione del Presidente Sisto dà conto delle numerose e significative decisioni della Corte costituzionale, nonché delle decise prese di posizione del Capo dello Stato. Eppure non può dirsi che questi interventi siano risultati decisivi, tutt'altro. L'impotenza dei controlli sul rispetto dei presupposti costituzionali dalla decretazione d'urgenza è – direi - plasticamente rilevabile nel assai frequente superamento dei limiti posti dall'articolo 15 della legge 400 del 1988, ma è anche esplicito nelle difficoltà di far valere le non poche limitazioni che il Regolamento Camera espressamente individua e che dovrebbero operare in sede di conversione.

In questa situazione – anche alla luce dei fallimenti sin qui registrati – io credo si debba operare con decisone con l'obiettivo di conseguire un doppio essenziale risultato. Da un lato

consolidare la responsabilità nel momento dell'adozione dell'atto da parte del Governo e, al tempo stesso, riaffermare il carattere provvisorio del decreto, che è l'essenza di quanto stabilito in Costituzione; dall'altro riconsegnare al Parlamento un effettivo potere di controllo dell'atto del Governo al momento della conversione, esigenza che pure si pone alla base del sistema costituzionale nei rapporti tra legislativo ed esecutivo.

Non sarebbero innovazioni da poco, se si vuole recuperare un ruolo al Parlamento nel rispetto del potere del Governo che però non può estendersi oltre il dovuto finendo per occupare tutti gli spazi.

Entro questa prospettiva alcune limitazioni, rispetto alla prassi attuale, dovrebbero essere chieste ai poteri dei parlamentari. Essenzialmente una drastica limitazione dell'emendabilità e, comunque, una più rigorosa attenzione del principio di omogeneità rispetto all'oggetto e alle finalità del testo. Questa compressione dei poteri emendativi in sede di conversione dovrebbero però riguardare anche il Governo, il quale non potrebbe intervenire in sede di conversione proponendo modifiche sostanziali ulteriori rispetto al testo originario presentato. Interrompendo la prassi assai distorsiva dei maxiemendamenti ed limitando drasticamente la possibilità di porre la fiducia su testi quali i decreti legge, che già in sé (tanto più se modificabili solo marginalmente) assumono una particolare rilevanza politica. Penso che un divieto di modificare in modo sostanziale in corso di conversione il decreto potrebbe costituire un modo anche per responsabilizzare l'esecutivo nel momento dell'approvazione dell'atto. Non avrebbe più la possibilità di ripensamenti ed ridurremmo – forse – il rischio di decreti approvati troppo frettolosamente...tanto poi ci si pensa in sede di conversione.

Se è ipotizzabile una limitazione del potere emendativo per i parlamentari (ma, come detto, anche del Governo), non mi sembra possibile né opportuna una limitazione del potere di controllo in sede di conversione. Anzi la semplificazione prodotta dalla ridotta possibilità di modificare i testo base dovrebbe favorire la discussione sull'atto del Governo.

Proprio a tal fine dovrebbe escludersi alla Camera – ma in via di principio anche al Senato – la possibilità di adottare misure drastiche per interrompere la discussione: dalla c.d. "tagliola" agli eccessi prodotti da un troppo rigido contingentamento dei tempi, così come francamento poco giustificabile appare la c.d. fiducia tecnica (che di tecnico ha ben poco). Credo che le pratiche dilatorie che possono essere adottate dalle opposizioni e che sono spesso indicate come la ragione di una chiusura forzata del dibattito, possano essere evitate (o almeno limitate) sia attraverso una migliore organizzazione/programmazione dei lavori sia tramite la limitazione nella presentazione degli emendamenti cui prima s'è fatto riferimento.

A proposito di migliore organizzazione/programmazione dei lavori, riterrei assai utile una definizione formale – da porsi in sede regolamentare – dei tempi di discussione ripartiti tra le due Camere (ma che rendano possibile anche il successivo controllo del Capo dello Stato in sede di promulgazione della legge di conversione). Si tratta in sostanza di evitare il rischio – a Costituzione invariata – di non lasciare il tempo alla seconda Camera di intervenire se non formalmente, consolidando quella sorta di perverso "bicameralismo alternato" giustamente denunciato dalla relazione Sisto e che si impone ogni volta (quasi sempre in quest'ultima fase) che il testo viene inviato all'altra Camere solo pochi giorni prima della scadenza (vedi i dati riportati dalla relazione Sisto a p. 5).

Ma è evidente che le difficoltà di dare un senso sostanziale e autonomo alla fase della conversione dipende massimamente dall'abuso dello strumento da parte del Governo, ovvero da quanto inizialmente rilevato: dal suo uso ordinario. I dati sono impressionanti. Nella legislazione in corso gran parte dell'attività parlamentare è impegnata per la conversione di un flusso continuo di decreti promossi nelle materie più diverse che sottraggono ogni energia ulteriore e rendono il Parlamento praticamente un organo servente rispetto all'attività normativa del Governo. Sarebbe allora assai opportuno far valere i limiti di materia previsti dall'ultimo comma dell'art. 72, così come poi attuati dall'articolo 15 della legge 400, e richiamati in diverse occasioni dalla Corte costituzionale. Vorrei cioè sostenere che si dovrebbe essere più rigorosi rispetto ad un passato che ha visto spesso by-passare ogni limite di materia.

I casi più clamorosi sono forse quelli delle deleghe contenuti in decreti legge, che evidentemente contrastano con la ratio dell'urgenza e dell'immediata applicabilità della normativa. Anche alla luce di quanto prima richiamato sui limiti all'emendabilità, ritengo debba anche essere esclusa che si possano introdurre deleghe in sede di conversione. In ogni caso la non ammissibilità di emendamenti contenenti deleghe credo sarebbe una misura necessaria ed opportuna. So bene che la giurisprudenza costituzionale sul punto è ambigua se non del tutto reticente, ma nulla credo impedisca di introdurre una previsione regolamentare che escluda l'ammissibilità di emendamenti contenenti deleghe.

Più in generale, poi, tutte le misure non immediatamente applicabili non credo possano trovare giustificazione nella ratio della decretazione d'urgenza. Pertanto dovrebbero essere escluse tutte le misure di rinvio ad atti normativi ulteriori o a decisioni ministeriali successive. Nella sua autonomia ritengo che il Parlamento potrebbe anche superare un'altra ambiguità cui ha concorso una non felicissima giurisprudenza costituzionale. Il divieto di intervenire con

decreto legge in materia elettorale potrebbe essere esteso all'intera legislazione, anche a quella di contorno e alla disciplina relativa agli aspetti procedurali o organizzativi.

Dopo le ultime decisioni della Corte costituzionale in materia di province credo che si debba prendere atto che non è possibile introdurre riforme di struttura tramite lo strumento del decreto legge, riforme, peraltro, che – se effettivamente di struttura – ben difficilmente potrebbero essere concepite come immediatamente applicabili. Se si applicasse – com'è auspicabile – rigorosamente questo criterio, ritengo che si ridurrebbe di molto lo spazio abusivamente occupato dallo strumento delle decretazione d'urgenza, contribuendo non poco a riservare al Parlamento la "grande" legislazione, come inizialmente auspicato.

Sarebbe anche opportuno individuare alcuni limiti della decretazione nei casi in cui un testo è già in discussione in Parlamento, al fine di evitare improprie espropriazioni o invalidazioni in via di fatto dei lavori già compiuti dalle commissioni. Un caso recente ha reso evidente il rischio. Mi riferisco al dl n. 149 del 2013 sull'abrogazione del finanziamento pubblico dei partiti. Com'è noto un disegno di legge sulla medesimo materia (e dai contenuti analoghi) era in via di approvazione presso la Commissione affari costituzionali del Senato. Vero è che il dibattito politico era acceso, ma è apparso anomalo - e dal punto di vista costituzionale criticabile – che il Governo anziché intervenire *in* Parlamento per sollecitare l'approvazione della legge sia intervenuto *sul* Parlamento per sostituire il testo del disegno di legge con un decreto legge da convertire. Oltre al dubbio sulla sussistenza di una urgenza nel caso di un atto che ha prodotto come effetto di annullare una discussione ad un passo dalla definitiva approvazione, c'è da considerare anche l'improprietà della sovrapposizione dell'organo governo sull'attività in corso di svolgimento in Parlamento.

Due ultime considerazioni de iure condendo. La prima con riferimento al c.d voto a data fissa (entro un termine fissato dal Governo, non superiore a 60 giorni, il Parlamento deve pronunciarsi su disegni di legge del Governo stesso). Una misura, si afferma, che ridurrebbe la necessità di utilizzare la strada della decretazione d'urgenza. Non si considera però che si rischia in tal modo di peggiorare il male. È vero infatti che il Governo non avrebbe più la necessità di usare in modo distorto la decretazione d'urgenza ma si finirebbe per consegnare all'esecutivo uno strumento analogo senza neppure i limiti costituzionalmente posti dall'art. 77. Inviterei alla cautela. Pensare di risolvere le patologie rendendo legittimo un uso debordante e senza limiti del potere normativo del Governo a me pare francamente sbagliato. Da ultimo. Non voglio entrare nel merito delle diverse proposte di modifica del bicameralismo. Mi limito però a segnalare la possibilità che se si dovesse configurare un