

Camera dei deputati e le proposte di modificazione possono essere deliberate entro dieci giorni dalla data di trasmissione del testo. La legge di conversione non sana i vizi procedurali dei presupposti di adozione, né il vizio di reiterazione del decreto-legge.

CAMERA DEI DEPUTATI: AUDIZIONE DI FRONTE ALLA I COMMISSIONE (AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI) SULLA DECRETAZIONE D'URGENZA

Prof. Mauro Volpi

19 giugno 2014

In via preliminare desidero ringraziare il Presidente della Commissione, on Francesco Paolo Sisto, e tutti i deputati che ne fanno parte per l'invito che mi è stato rivolto ad intervenire sulla decretazione d'urgenza. Si tratta di una questione attinente al sistema delle fonti del diritto che ha tuttavia rilevanza non solo sotto il profilo tecnico-giuridico, ma anche dal punto di vista politico-istituzionale, in quanto incide sui rapporti tra i massimi poteri dello Stato e quindi sul funzionamento della forma di governo.

1. Non pare inutile compiere sul tema una sintetica ricognizione di natura comparativa. Ebbene, l'istituto del decreto-legge non è molto frequente nelle democrazie contemporanee, a differenza di quel che si verifica per la delegazione legislativa che è riscontrabile ovunque anche se in forme differenziate. Le Costituzioni della maggioranza delle grandi democrazie non contengono alcuna previsione costituzionale in materia. Nel Regno Unito la prassi del ricorso parlamentare al *bill of indemnity* è finalizzata unicamente a convalidare gli atti compiuti da ministri o pubblici funzionari in caso di necessità che comunque restano illegittimi e non sono convertiti in legge. In Europa continentale il decreto-legge non è previsto in Germania, dove l'abuso della decretazione d'urgenza nell'ultima fase della Repubblica di Weimar e durante il regime nazista ha lasciato un triste ricordo, e neppure in Francia, Paese nel quale il Governo è titolare di poteri notevoli di direzione e condizionamento dei lavori parlamentari, ma può adottare *ordonnances* con forza di legge solo su legge di abilitazione del Parlamento. Tra le Costituzioni che riconoscono la decretazione d'urgenza, alcune contengono una clausola di natura generale che attribuisce formalmente al Capo dello Stato il potere di ricorrere a “leggi provvisorie” o a “decreti con valore di legge”, la cui emanazione è subordinata a presupposti straordinari (in Danimarca l'impossibilità di riunire il Parlamento, in Grecia il verificarsi di “circostanze eccezionali di necessità estremamente urgente ed impreveduta”). In altri ordinamenti invece sono previste clausole sostanziali specifiche limitative del ricorso al decreto-legge. Così nella Costituzione austriaca sono indicate numerose materie sulle quali le “ordinanze provvisorie aventi forza di legge” non possono intervenire. La Costituzione del Portogallo è l'unica nella quale al Governo viene attribuito in via ordinaria, indipendentemente dal verificarsi di circostanze eccezionali, il potere di approvare decreti-legge nelle materie non riservate

al Parlamento o, su autorizzazione di questo, nelle materie di riserva parlamentare relativa, i quali ultimi possono essere oggetto di un controllo del Parlamento che con propria risoluzione può farne cessare l'efficacia. Infine la Costituzione spagnola contiene una disciplina costituzionale più simile a quella italiana nell'individuazione dei presupposti ("straordinaria e urgente necessità"), ai quali aggiunge un elenco di materie nelle quali il decreto-legge non può intervenire (ordinamento delle istituzioni basilari dello Stato, diritti e doveri dei cittadini, regime delle Comunità autonome, diritto elettorale generale); da notare poi che il termine per la convalida o meno dei decreti da parte del Congresso dei deputati è di trenta giorni dalla loro promulgazione.

2. Nell'ordinamento italiano molto più che negli altri si è verificata una netta discrasia tra le previsioni contenute nella Costituzione e la prassi che ha dato luogo ad un abuso ripetuto e costante della decretazione d'urgenza. Per misurarne la portata, basti ricordare le parole con le quali nella seduta del 17 ottobre 1947 dell'Assemblea costituente Meuccio Ruini rinveniva l'intenzione dei padri fondatori nella volontà di "limitare l'arbitrio con freni e prescrizioni così rigorose, che il Governo non adotterà l'inevitabile male dei decreti-legge, se non in casi di vera e assoluta necessità, tali che non potranno non essere riconosciuti dal Parlamento". In realtà un uso contenuto della decretazione d'urgenza si è avuto solo nelle prime quattro legislature repubblicane, mentre in seguito si è verificato un crescendo che ha trasformato il decreto-legge in una "iniziativa legislativa rinforzata" (come ebbe a scrivere Alberto Predieri nel 1973), soggetta dopo l'entrata in vigore alla contrattazione tra Governo e Parlamento, fino a giungere all'assoluta anomalia della reiterazione dei decreti-legge decaduti interrotta dalla sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996. In particolare il ricorso ai decreti-legge è avvenuto il più delle volte senza che ricorressero i presupposti costituzionali, e in particolare quello della straordinarietà, intesa come imprevedibilità e eccezionalità della situazione che dovrebbe legittimarne l'adozione. Non è servito a limitare l'abuso neppure l'intervento del legislatore con l'art. 15 della legge n. 400 del 1988, il quale per un verso ha esplicitato limiti già impliciti nell'art. 77 della Costituzione, per un altro ha indicato limiti ulteriori, ma derogabili in quanto contenuti in una legge ordinaria.

Per alcuni l'abuso della decretazione d'urgenza deriverebbe dalla natura assembleare della forma di governo e dalla conseguente debolezza degli strumenti attribuiti al Governo per far valere la sua volontà in Parlamento. A mio parere si tratta di una tesi semplicistica e non corrispondente alla realtà. La nostra forma di governo parlamentare è stata definita dalla più autorevole dottrina come "atipica" o "corretta" proprio per segnalare le limitazioni ai poteri del Parlamento contenute nella Costituzione volte ad evitarne il predominio. Degli istituti correttivi fanno parte i poteri normativi del Governo, esercitabili mediante atti aventi forza di legge o mediante regolamenti, tra i

quali ultimi spiccano i regolamenti di delegificazione, introdotti dalla legge n. 400 del 1988, autorizzati a disciplinare materie oggetto di normazione primaria. In realtà, l'abuso dei decreti-legge è derivato più dalla debolezza politica degli esecutivi nel nostro Paese che dalla loro presunta debolezza istituzionale. Ciò è risultato con evidenza dopo le modificazioni ai Regolamenti parlamentari avviate dalla fine degli anni Ottanta del secolo scorso, che hanno attribuito al Governo un ruolo non irrilevante nella programmazione dei lavori parlamentari e dato vita a vari istituti antiostruzionistici e di riduzione dei tempi di esame dei disegni di legge, tra i quali spiccano il contingentamento dei tempi di discussione e la cosiddetta "ghigliottina", parzialmente prevista e oggetto di prassi al Senato, mentre alla Camera è stata utilizzata una sola volta al di fuori di una esplicita previsione regolamentare.

Una conferma della tesi qui sostenuta viene dalla prassi del ricorso alla decretazione d'urgenza verificatasi nell'ultimo ventennio, nel quale sono stati in vigore sistemi elettorali prevalentemente maggioritari o caratterizzati da correttivi ipermaggioritari, che hanno prodotto in alcune legislature maggioranze di governo di notevole ampiezza. Ciò avrebbe dovuto produrre una contrazione del ricorso ai decreti-legge, vista la possibilità teorica per il Governo, grazie al sostegno della maggioranza parlamentare, di garantire l'attuazione del proprio programma, al di fuori dei casi straordinari di necessità e d'urgenza, attraverso l'ordinaria iniziativa legislativa e il ricorso a procedimenti abbreviati in caso di urgenza. Così non è stato non certo per "colpa" della Costituzione, ma a causa del formarsi di coalizioni poco coese ed eterogenee costruite più per vincere le elezioni che per governare e che si sono progressivamente sfaldate nel corso della legislatura.

A tal proposito risultano particolarmente significativi i dati contenuti nel dossier n. 108 del 26 marzo 2014, curato dal Servizio Documentazione e Ricerche della Camera, relativi alla decretazione d'urgenza nelle ultime tre legislature, che sono stati puntualmente ripresi nella relazione del Presidente di questa Commissione del 27 marzo 2014. Lo studio citato smentisce la tesi, recentemente riproposta da Ceccanti, secondo la quale la decretazione d'urgenza si concreterebbe non in uno strapotere del Governo, ma in una negoziazione permanente con i gruppi parlamentari che confermerebbe la natura assembleare della forma di governo. A me pare che il predominio del Governo e il conseguente pregiudizio dell'equilibrio tra poteri a danno del Parlamento siano dimostrati da alcune sintetiche considerazioni:

a) il Governo si è di fatto impadronito della funzione legislativa, come attesta la crescita esponenziale nelle ultime legislature dei decreti-legge e ancor di più degli "spazi normativi" da essi occupati, dalla quale deriva che ormai le leggi di conversione costituiscono la maggioranza di quelle approvate dal Parlamento;

- b) il Governo fa sempre più frequentemente ricorso alla presentazione nel corso della conversione di un maxiemendamento, che stravolge il contenuto originario del decreto, sul quale pone la questione di fiducia che impedisce alla radice qualsiasi possibilità non dico di negoziazione, ma anche di contributo parlamentare al miglioramento del testo; va sottolineato inoltre che nell'attuale legislatura la questione di fiducia è stata posta soprattutto alla Camera, cioè nel ramo del Parlamento nel quale il Governo in carica gode di una maggioranza più consistente, il che a mio parere deriva non solo dalla impossibilità di ricorrere in tale sede al contingentamento dei tempi, come avviene al Senato, ma anche dalla preoccupazione di garantire la disciplina della maggioranza;
- c) i decreti-legge prevedono spesso un numero abnorme di provvedimenti attuativi, parte dei quali non vengono adottati anche a distanza di tempo, tecnica che contrasta apertamente con i presupposti costituzionali e con la conseguente previsione, contenuta nell'art. 15, c. 3, della legge n. 400, che essi debbano contenere misure di immediata applicazione;
- d) il ricorso alla prassi del "bicameralismo alternato" fa sì che la seconda Camera investita della lettura del disegno di legge di conversione a ridosso della scadenza del decreto, non svolga nessun esame approfondito del testo né alcuna funzione emendativa;
- e) il divieto di reiterazione in assenza di nuovi presupposti viene talvolta aggirato mediante la riproposizione da parte del Governo del contenuto del decreto decaduto o a rischio di decadenza all'interno di un diverso decreto-legge oggetto di conversione; sotto questo punto di vista mi pare emblematica la vicenda dei tre successivi decreti-legge "Salva Roma", che dalla vigilia di Natale all'aprile di quest'anno ha visto susseguirsi in materia prima un decreto omnibus criticato per la sua eterogeneità dal Capo dello Stato, poi il suo sdoppiamento in due diversi provvedimenti e infine la collocazione delle norme di sanatoria del debito della Capitale in un nuovo ampio decreto contenente anche "misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche";
- f) il decreto-legge viene utilizzato come strumento per dare vita a riforme ordinamentali, che richiederebbero l'esercizio della ordinaria funzione legislativa delle Camere o addirittura una normativa di rango costituzionale; basti pensare alle disposizioni di riforma delle Province contenute nei due decreti-legge n. 201 del 2011 e n. 95 del 2012, annullate dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 220 del 2013, alla legge sui reati in materia di stupefacenti n. 49 del 2006, dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 32 del 2014 sia in quanto legge di conversione di un decreto-legge contenente disposizioni del tutto eterogenee sia per il rilievo politico, giuridico e scientifico di una riforma che "avrebbe richiesto un adeguato dibattito

parlamentare”, infine alle disposizioni di riforma del finanziamento dei partiti politici introdotte con il decreto-legge n. 149 del 2013, poi convertito nella legge n. 13 del 2014.

Dall’insieme degli elementi citati non si può che trarre la conclusione che il decreto-legge non è più un “disegno di legge rinforzato”, ma è diventato uno strumento attraverso cui il Governo impone la propria volontà alle Camere senza un adeguato dibattito parlamentare, spesso al di fuori di ogni possibilità di controllo da parte del Presidente della Repubblica, e si impadronisce di fatto della funzione legislativa. Inoltre il ricorso abnorme al decreto-legge è un “cane che si morde la coda” in quanto determina, in virtù della precedenza attribuita all’esame dei d.d.l. di conversione, un allungamento dei tempi di esame di quelli ordinari, che viene spesso invocato per giustificare l’adozione di nuovi provvedimenti di urgenza

3. Quali possono essere i rimedi all’abuso della decretazione d’urgenza? A questo proposito va salutato senz’altro positivamente il nuovo corso giurisprudenziale seguito dalla Corte costituzionale a partire da circa venti anni, che, anche se con qualche incertezza, ha reso più stringente il sindacato sui presupposti e sui contenuti dei decreti-legge. Altrettanto positivi sono stati gli interventi sempre più numerosi del Presidente della Repubblica, volti a contenere le pratiche più abnormi fino a minacciare il rinvio alle Camere della legge di conversione. Ma tutto ciò non è stato sufficiente, in quanto la fantasia dei governi nel ricorrere a tecniche di aggiramento del dettato normativo e delle decisioni giurisprudenziali si è rivelata inesauribile. Occorre quindi pensare ad apposite riforme di natura normativa.

Alcune risposte possono essere date a livello regolamentare. A questo proposito sarebbe auspicabile un confronto che, nel rispetto dell’autonomia regolamentare di ciascuno dei due rami del Parlamento, si proponga quanto meno di ridurre le asimmetrie esistenti in materia tra Camera e Senato. Basti pensare alle differenti discipline regolamentari relative al filtro sull’esistenza dei presupposti costituzionali dei decreti-legge e alla diversa valutazione affermatasi nella prassi parlamentare circa la natura della legge di conversione come atto inscindibilmente collegato al decreto-legge o come autonoma e libera manifestazione della volontà legislativa del Parlamento, che ha una ricaduta importante sui criteri più o meno rigorosi utilizzati per giudicare l’ammissibilità degli emendamenti e in particolare dei maxiemendamenti provenienti dal Governo e della posizione della questione di fiducia. Va comunque dato atto che la prassi seguita nella Camera dei deputati risulta complessivamente più rigorosa rispetto a quella del Senato.

Al di là delle previsioni regolamentari, appare indispensabile una revisione dell’art. 77 della Costituzione, che tenga conto delle proposte formulate ormai da trenta anni (dalla Commissione Bozzi in poi). Il d.d.l. cost. n. 1429 adottato come testo base dalla I Commissione del Senato

propone una modifica dell'art. 77 che costituzionalizza le previsioni dell'art. 15, cc. 2 e 3 della legge n. 400 del 1988 con due commi aggiuntivi. Il primo vieta che il Governo possa mediante decreti-legge disciplinare le materie per le quali l'art. 72, c. 4, stabilisce una riserva di assemblea, reiterare disposizioni contenute in decreti non convertiti e regolare i rapporti giuridici sorti sulla base di questi, ripristinare l'efficacia di norme di legge o di atti con forza di legge dichiarati illegittimi dalla Corte costituzionale per vizi non formali. Il secondo stabilisce che i decreti devono recare misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo. La proposta è condivisibile, anche se dovrebbe essere integrata dal divieto di attribuire con decreto-legge poteri regolamentari in materie già disciplinate con legge (contemplato sia nel progetto della Commissione D'Alema nella XIII legislatura sia nella bozza Violante nella XV legislatura), divieto che sarebbe auspicabile al fine di evitare che il Governo possa autorizzare se stesso a ricorrere a regolamenti di delegificazione. Vi è da chiedersi comunque se non sarebbe opportuno stabilire che la decretazione di urgenza, al fine di essere ricondotta alla *ratio* costituzionale, sia limitata ad alcune materie: sicurezza nazionale, pubbliche calamità, norme finanziarie (secondo quanto proposto dalla Commissione D'Alema), nonché attuazione di atti comunitari, la cui mancata tempestiva adozione possa comportare una responsabilità dello Stato per l'inadempimento di obblighi comunitari (proposta formulata nell'XI legislatura dalla Commissione De Mita-Iotti). Infine dovrebbe essere stabilito il divieto di approvare in sede di conversione emendamenti aggiuntivi (secondo quanto suggerito dalla Commissione dei "saggi" istituita dal governo Letta), in modo da evitare che la legge possa essere sovraccaricata dei contenuti normativi più vari ed eterogenei e quindi distanti da quello originario.

D'altro lato, nell'intento proclamato di ridurre il ricorso ai decreti-legge, il d.d.l. cost. n. 1429 propone una modificazione dell'art. 72 Cost., secondo la quale il Governo potrebbe chiedere alla Camera " di deliberare che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla votazione finale entro sessanta giorni dalla richiesta ovvero entro un termine inferiore determinato in base al regolamento tenuto conto della complessità della materia. Decorso il termine, il testo proposto o accolto dal Governo, su sua richiesta, è posto in votazione, senza modifiche, articolo per articolo e con votazione finale." In pratica viene avanzata una proposta di "corsia preferenziale" che prevede l'applicazione in termini assoluti e generici del procedimento straordinario e abbreviato previsto dall'art. 77 per la conversione dei decreti-legge a qualsiasi disegno di legge governativo e può alla fine impedirne la emendabilità secondo il sistema del "voto bloccato". Ora, in passato anche chi ha proposto di riconoscere al Governo il potere di chiedere un voto a data fissa su alcuni dei suoi provvedimenti, ha sostenuto che tale potere dovesse essere circoscritto da un insieme di cautele e di limitazioni di cui non vi è traccia nel d.d.l. n. 1429. Mi

limite a ricordare l'elaborazione sul punto contenuta nella 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, che l'attivazione della procedura speciale non è automatica, ma subordinata ad un voto dell'Assemblea, che la richiesta del Governo può riguardare un numero di disegni di legge determinato dal Regolamento della Camera, e infine non è previsto che il termine finale per l'esame dei disegni di legge "prioritari" sia indicato direttamente nella Costituzione. In realtà la formulazione estrema proposta dal d.d.l. n. 1429 avrebbe l'effetto di costituzionalizzare il predominio assoluto del Governo e di sconvolgere il procedimento legislativo, attribuendo all'esecutivo il potere di imporre qualsiasi sua proposta senza una adeguata discussione parlamentare e senza alcuna possibilità all'occorrenza di emendare il testo. Si tratta di un istituto che non ha eguali in altre democrazie consolidate, e non è rinvenibile neppure nell'ordinamento francese, nel quale la riforma costituzionale del 2008 ha ridimensionato i poteri del Governo in Parlamento sulla fissazione dell'ordine del giorno delle Camere e ha delimitato rigorosamente le materie sulle quali l'esecutivo può chiedere l'iscrizione prioritaria dei propri disegni di legge, facendo ricorso all'occorrenza al voto bloccato (peraltro raramente utilizzato), ma non al voto a data fissa (che è previsto dalla Costituzione solo per la legge finanziaria e per la legge di finanziamento della sicurezza sociale). Al più nella Costituzione ci si dovrebbe limitare a prevedere che il Governo possa dichiarare prioritari un numero limitato di disegni di legge, indicato nei Regolamenti parlamentari, essenziali per l'attuazione del suo programma e, con il consenso delle Camere, chiederne la sottoposizione al voto entro tempi certi, fissati di volta in volta a seconda della complessità del testo.

In conclusione ritengo che sulla decretazione d'urgenza e sulla limitazione del suo abuso si svolga una partita determinante: quella della salvaguardia del principio dell'equilibrio tra i poteri, che richiede certo un ruolo governante dell'esecutivo, ma impone altresì che il Parlamento, organo della rappresentanza politica e istituzione del pluralismo, non venga compresso e mortificato perché ciò si tradurrebbe in un pregiudizio per le garanzie dei diritti delle persone e per la qualità della democrazia nel nostro Paese.

COMMISSIONE I
AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA
DEL CONSIGLIO E INTERNI

RESOCONTO STENOGRAFICO
INDAGINE CONOSCITIVA

2.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 11 MARZO 2015

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FRANCESCO PAOLO SISTO

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Sisto Francesco Paolo, <i>Presidente</i>	3	Buttigione Rocco (AP)	12
INDAGINE CONOSCITIVA NELL'AMBITO DELL'ESAME, AI SENSI DELL'ARTICOLO 143, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO, DI TUTTI GLI ASPETTI RELATIVI AL FENOMENO DELLA DECRETAZIONE D'URGENZA		Cerrina Feroni Ginevra, <i>Professoressa ordinaria di diritto pubblico comparato presso l'Università di Firenze</i>	3, 14
Audizione di esperti:		Lattuca Enzo (PD)	11, 12
Sisto Francesco Paolo, <i>Presidente</i>	3, 9, 11, 12, 15	Lupo Nicola, <i>Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università LUISS di Roma</i>	5, 12
		Uricchio Antonio Felice, <i>Professore di diritto tributario presso l'Università di Bari</i>	9, 12

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; Movimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Area Popolare (NCD-UDC): (AP); Scelta Civica per l'Italia: (SCpI); Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Lega Nord e Autonomie: LNA; Per l'Italia-Centro Democratico (PI-CD); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (Fdi-AN); Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero-Alleanza per l'Italia: Misto-MAIE-ApI; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI); Misto-PSI-PLI; Misto-Alternativa Libera: Misto-AL.

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
FRANCESCO PAOLO SISTO**

La seduta comincia alle 14.30.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata oltre che attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso, anche mediante la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

Audizione di esperti.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione di esperti. Saluto e ringrazio la professoressa Ginevra Cerrina Feroni, ordinaria di diritto pubblico comparato presso l'Università di Firenze, il professor Nicola Lupo, ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università LUISS di Roma, e il professor Antonio Felice Uricchio, professore di diritto tributario presso l'Università di Bari nonché Rettore della medesima Università.

Cedo la parola alla professoressa Ginevra Cerrina Feroni, pregandola di contenere l'intervento in un tempo non superiore agli 8-10 minuti.

GINEVRA CERRINA FERONI, Professoressa ordinaria di diritto pubblico comparato presso l'Università di Firenze. Onorevole Presidente, onorevoli membri della Commissione, innanzitutto il mio grazie per l'invito a questa audizione. Poiché ho già consegnato un testo scritto per la seduta del 19 giugno scorso, alla quale non mi è stato possibile partecipare, procederò

per punti e in maniera molto sintetica. Premetto fin d'ora che, anche per i tempi assegnati, non parlerò del fenomeno dell'abuso del decreto-legge che si è fatto nel nostro Paese, sia in termini qualitativi sia in termini quantitativi, fenomeno che rappresenta una delle maggiori distorsioni del nostro sistema politico-istituzionale. Sono dati ben noti, peraltro ampiamente illustrati nella relazione del Presidente della Commissione che ci è stata consegnata. Sotto questo profilo osservo peraltro che non ci viene in aiuto l'esperienza comparata, visto che all'estero non esiste il fenomeno della decretazione così come si è sviluppato da noi in Italia. Alcuni ordinamenti è pur vero prevedono l'istituto (ad esempio la Romania, la Danimarca, la Spagna), ma trattasi di utilizzo assai più contenuto e comunque reso meno fruibile dai numerosi paletti posti in Costituzione.

Non parlerò neppure della copiosa giurisprudenza della Corte Costituzionale che con interventi censori è, a più riprese, intervenuta sul tema, così come dei ripetuti interventi del Capo dello Stato. Preferisco andare subito alla questione cruciale, ovvero la riscrittura dell'articolo 77 della Costituzione così come emerge nel disegno di legge costituzionale e in particolare soffermarmi sui limiti introdotti che sono poi quelli dell'articolo 15 della legge n. 400 del 1988. Dato che proprio ieri l'Assemblea della Camera ha votato e approvato il testo della riforma, le mie considerazioni sono su un testo che ha quindi già passato il vaglio del Parlamento; ciò nonostante mi permetto ugualmente di porre all'attenzione della Commissione alcune riflessioni.

Prima considerazione: non si corregge l'abuso della decretazione d'urgenza intervenendo esclusivamente sull'articolo 77

della Costituzione, perché il problema dell'abuso riguarda non lo strumento in sé, ma l'uso distorto che ne è stato fatto.

C'è dunque un problema politico di fondo dietro al fenomeno della decretazione d'urgenza, che è riconducibile a noti profili di sistema: la perdita di centralità del Parlamento, l'indebolimento del ruolo delle assemblee rappresentative, la complessità di un procedimento legislativo come quello previsto dall'attuale bicameralismo perfetto e la situazione di crisi economica che ha indubbiamente incentivato l'istituto. Si tratta quindi di un problema di sistema. Ora, a mio parere, costituzionalizzare, come è stato fatto nel disegno di legge in commento, tutta una serie di limiti al decreto-legge, ovvero quelli della legge n. 400 del 1988, per frenarne l'abuso pone un problema pregiudiziale, ovvero cosa intendiamo per Costituzione. Sono dell'idea che una Costituzione debba mantenere anche una sua identità ideale, un suo valore simbolico, debba insomma rappresentare una *summa* di principi e di regole davvero fondamentali. Invece costituzionalizzare una serie di limiti, che sono oggi previsti in una legge ordinaria, rischia di trasformare il testo costituzionale in un codice di procedura costituzionale. Qui si apre un problema molto delicato (che posso solo accennare), che è quello della tecnica di redazione delle leggi. Non soltanto l'articolo 77, ma anche l'articolo 70 con riguardo alle leggi bicamerali, ha moltissimi richiami ad altri articoli della Costituzione (ad esempio non c'è una precisa elencazione delle leggi bicamerali), con un conseguente problema di intelligibilità del testo. Mi rendo conto che ormai molti ordinamenti stanno andando nel senso di una sempre maggiore costituzionalizzazione, ma tuttavia il problema va posto. Vengo alla seconda considerazione: siamo sicuri che costituzionalizzare tutti questi limiti all'utilizzo del decreto-legge sia comunque positivo? Io nutro qualche perplessità, perché a me sembra che attraverso questa costituzionalizzazione si venga ad irrigidire eccessivamente l'utilizzo del decreto-legge, con il paradosso che se prima esso era l'ordi-

nario strumento di legislazione, domani, se questa riforma andrà in porto in questi termini, di fatto l'utilizzo del decreto-legge sarà reso sostanzialmente impossibile. In altre parole, oggi il decreto-legge è l'ordinario strumento di legislazione, averlo invece costellato di così tanti limiti mi sembra un salto nel buio assai rischioso. Penso ad esempio alla disposizione per cui il decreto-legge deve introdurre soltanto misure di natura provvedimentoale. Ebbene noi sappiamo che oggi in Italia con il decreto-legge si fanno riforme di natura regolatoria, talvolta anche di natura istituzionale (ad esempio la riforma Province). Passare quindi dall'abuso del decreto-legge ad una situazione di irrigidimento così intenso mi lascia un po' perplessa. Entro velocemente nel merito di alcuni criteri che sono stati costituzionalizzati, come ad esempio il criterio della omogeneità. Siamo sicuri che sia opportuno inserirlo in Costituzione? Cos'è l'omogeneità, ed omogeneità rispetto a cosa? È un criterio per definizione sfuggente, molto difficile da chiarire nei suoi aspetti contenutistici e molto legato a motivi di opportunità politica. Anche il divieto di ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte Costituzionale mi lascia perplessa, perché costituzionalizzando questo limite andiamo ad una vera e propria pietrificazione della giurisprudenza costituzionale ad un dato momento storico. Perché impedire di utilizzare il decreto legge a fronte del mutato sentire sociale o del progresso della scienza e della tecnica? Ricordo alla Commissione un caso del 2002, quando la Corte Costituzionale dichiarò costituzionalmente illegittima la legge della Regione Marche che aveva sospeso la « terapia elettroconvulsivante », cioè il cosiddetto elettroshock in relazione agli effetti collaterali di detta terapia. Il progresso della scienza e della tecnica potrebbe però portare alla scoperta di farmaci che non abbiano gli effetti collaterali dell'elettroshock. Perché allora non si potrebbe con decreto-legge fare tesoro di questo progresso della scienza e modi-

ficare la normativa con provvedimento d'urgenza? Su questo punto nutro quindi qualche perplessità.

Arrivo alle conclusioni per stare nei tempi. Quali correttivi potrebbero essere introdotti al disegno di legge sul punto? Dando per assodato che la riforma della decretazione d'urgenza si innesta in un quadro complessivo di riforma costituzionale del bicameralismo perfetto, a mio giudizio la via preferibile è quella di agire sul procedimento legislativo, quindi vedo con grande favore l'inserimento nel testo costituzionale dell'articolo 72 della Costituzione dell'istituto del voto a data certa. Mi pare che questo strumento consenta al Governo di attuare con efficacia il proprio programma, e dunque la soluzione individuata, ovvero quella di combinare l'ordine del giorno prioritario e il voto bloccato modello francese, sia da leggersi con favore. Per quanto riguarda le preoccupazioni della Commissione (ho letto il resoconto stenografico del 19 giugno) in merito ad un eventuale abuso del voto a data certa, per cui si possa passare dall'abuso del decreto-legge all'abuso del voto a data certa, mi sembra che con gli interventi correttivi introdotti dagli emendamenti approvati dalla Camera questo rischio non si corra più. Innanzitutto perché non c'è un automatismo nell'utilizzo del voto a data certa, ma ci deve essere una previa deliberazione della Camera; inoltre molte materie sono state da esso escluse. Forse non sono stati introdotti dei limiti quantitativi, ovvero quante volte il Governo potrebbe usare il voto a data certa. Questo potrebbe essere valutato nei regolamenti parlamentari. Comunque i rischi paventati da alcuni membri della Commissione rispetto al possibile abuso di questo strumento sono, a mio parere, da considerarsi meno stringenti.

Semmai il problema è un altro. Nel disegno di legge costituzionale viene adottato il modello francese, ovvero l'*ordre du jour prioritaire* e il *vote bloqué*. Tuttavia il sistema francese dopo la riforma costituzionale del 2008 è un sistema molto equilibrato perché, proprio per evitare un

ruolo predominante del Governo sulla gestione dell'ordine del giorno del Parlamento, la Costituzione ha introdotto correttivi molto forti a favore delle opposizioni parlamentari. La sessione è divisa in quattro settimane, due per il Governo, che naturalmente può chiedere di discutere e di esaminare i progetti a cui tiene, e due settimane riservate alle opposizioni. Una settimana è addirittura intoccabile, perché vi si esercita il controllo parlamentare sull'operato del Governo e sulle sue politiche.

Dal sistema francese dal quale abbiamo preso questo istituto, prendiamo anche gli strumenti in funzione di riequilibrio a disposizione delle minoranze parlamentari. Spero di essere stata chiara e rimango a disposizione per ulteriori domande. Vi ringrazio.

NICOLA LUPO, *Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università LUISS di Roma*. Signor presidente, grazie mille per questo invito che mi onora molto e mi crea anche un qualche imbarazzo, lo confesso, perché parlare di decreti-legge ai componenti della Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati è un po' come parlare del vostro pane quotidiano. Possiamo forse dirci esperti alla luce degli studi che abbiamo svolto, ma la pratica quotidiana la conoscete sicuramente meglio di noi.

In un momento inoltre in cui avete appena licenziato un'importante riforma costituzionale, che va a incidere anche sull'articolo 77 della Costituzione, l'imbarazzo si accresce ulteriormente. A ciò si aggiunga che il titolo dell'indagine conoscitiva su «tutti gli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d'urgenza» crea un'aspirazione alla completezza che ovviamente non può essere soddisfatta dal sottoscritto. Condivido peraltro la *ratio* che è alla base del titolo, perché è giusto vedere il tema del decreto-legge non isolandolo dalle altre tematiche. C'è un'esigenza di guardare al problema nel suo complesso e questo mi propongo di fare, tralasciando completamente il testo di ri-

forma costituzionale, a parte forse un cenno alla fine.

Vorrei muovere dall'elemento che conoscete meglio di me, cioè un uso assai intenso dello strumento, a prescindere dal colore dei Governi, dal grado di consenso parlamentare più o meno ampio di cui essi godono, dalla natura più o meno tecnica e più o meno politica dei Governi. Abbiamo il dato di un uso intensissimo dello strumento, e d'altro canto avete a disposizione il Rapporto sullo stato della legislazione che dedica, da anni specifica attenzione, anche critica, alle tendenze in essere riguardo ai decreti-legge.

A questo elemento ne aggiungerei un secondo di carattere più teorico: ormai l'assetto dell'istituto e del rapporto tra decreto-legge e legge di conversione è stato oggetto di letture molto diverse in dottrina, come è naturale, ma anche tra gli organi costituzionali, il che forse non è così naturale.

C'è stata una fase in cui la Camera dei deputati e il Presidente della Repubblica avevano adottato una certa lettura del rapporto tra decreto-legge e legge di conversione, e il Senato della Repubblica e la Corte Costituzionale un'altra. Da questo punto di vista oggi siamo arrivati a un inquadramento sostanzialmente condiviso e in particolare la Corte Costituzionale ha rivisto la sua giurisprudenza, grazie alle sentenze nn. 22 del 2012 e 32 del 2014, le quali hanno proposto un'interpretazione della legge di conversione come una legge a contenuto tipico e a competenza limitata, e hanno insistito sul valore del requisito dell'omogeneità tanto del decreto-legge quanto della legge di conversione.

In che misura questa configurazione corrisponda effettivamente alle tendenze e trovi riscontro nella prassi più recente è un discorso diverso. Probabilmente la difficoltà deriva anche dal fatto che i decreti-legge nascono eterogenei e che si registrano una serie di rilevanti spinte sistemiche in questo senso. Un decreto-legge eterogeneo rispecchia al tempo stesso l'eterogeneità delle coalizioni di Governo che abbiamo avuto e continuiamo ad avere, e

altresì la frammentazione dell'indirizzo politico all'interno del Governo: un Governo che ragiona molto per Ministeri e sulla base delle logiche prevalenti in ciascuno di essi.

Ecco allora che, come sapete meglio di me, paradossalmente un decreto-legge eterogeneo cammina più veloce, in quanto un decreto-legge mirato, che abbia alle proprie spalle un unico ministro di riferimento e un singolo contenuto normativo rischia di non partire affatto, di procedere più lentamente e di non arrivare alla conversione. Un decreto-legge contenente invece disposizioni che stanno a cuore a più ministri, a più forze politiche della coalizione ha evidentemente un *iter* accelerato sia in sede governativa, sia in sede parlamentare.

Queste sono logiche che conoscete e praticate, e in qualche misura anche il maxiemendamento con questione di fiducia risponde alla medesima logica: non è un caso che, come risulta dai dati dell'ultimo Rapporto sulla legislazione, l'uso della questione di fiducia sui maxiemendamenti sia particolarmente frequente in sede di conversione dei decreti-legge.

Segnalo in proposito, come una sorta di aggiornamento rispetto al *dossier* del Servizio studi predisposto con riferimento a questa indagine, una recente sentenza della Corte Costituzionale, la n. 251 del 2014, nella quale, pur non facendo parte della *ratio decidendi* della sentenza, alla fine della motivazione compaiono poche righe dedicate appunto alla posizione della questione di fiducia su maxiemendamenti in sede di conversione dei decreti-legge e la si qualifica come « prassi », quindi non come consuetudine, e si dice che è una « problematica prassi ».

Questo mi pare un segnale abbastanza chiaro, sia pure molto sintetico e non parte della *ratio decidendi* della sentenza, di come la Corte abbia attenzionato il fenomeno e abbia rivisto profondamente la propria giurisprudenza in materia di omogeneità del decreto-legge rispetto alla sentenza n. 391 del 1995. Il che forse apre uno spiraglio di un ripensamento di tale

pronuncia anche nelle affermazioni dedicate alla questione di fiducia sui maxielementi.

Segnalo un ulteriore e ultimo collegamento con la giurisprudenza costituzionale. In una recente sentenza che probabilmente avete visto per altri profili, quella sulla cosiddetta *Robin Tax*, la n. 10 del 2015, per la prima volta in modo così esplicito la Corte agisce sugli effetti retroattivi di una sua sentenza di accoglimento, stabilendo che questa non ha effetti retroattivi, in quanto, se li avesse, darebbe origine a una situazione ancor più incostituzionale di quella originaria. Questo strumento a mio avviso potrebbe preludere a una maggiore attenzione da parte della Corte ai vizi formali della legge, perché la ragione per cui la Corte è stata sin qui molto attenta a non dichiarare un vizio formale è che l'effetto caducante derivante dall'accoglimento di un vizio formale sarebbe troppo importante. Immaginate cosa significherebbe giudicare oggi incostituzionale una legge delega di alcuni anni or sono, perché ad esempio non approvata seguendo il procedimento ordinario.

Se invece la Corte può agire in casi eccezionali, a certe condizioni, sulla retroattività dei propri effetti, questo rende più praticabile, a mio avviso, un controllo sui vizi formali. Si tratta di un punto nodale su cui una qualche attenzione ci potrebbe essere.

D'altro canto, il contesto è quello di un procedimento legislativo ordinario — lasciatemelo dire in modo franco — che non ha superato le « colonne d'Ercole » della transizione del sistema politico-istituzionale.

Il procedimento legislativo in Italia ha funzionato fino al 1992: da allora in poi il procedimento legislativo sostanzialmente non è stato più percorribile. Comprensibilmente lo strumento della decretazione d'urgenza ha funzionato da sostituto, prima con la reiterazione e poi senza, e credo che nessuno possa dire seriamente che sia colpa solo del Governo, che sia un abuso tutto e solo governativo: quello che si è creato è un procedimento che vede

compartecipare Governo e Parlamento ed entrambi corresponsabili dei contenuti normativi adottati in esito a questo procedimento.

Nella seconda parte del mio intervento vorrei sostenere una tesi che in qualche modo va in controtendenza. Spesso siamo abituati a considerare i decreti-legge come strumenti indispensabili per assicurare una decisione tempestiva e questa esigenza è particolarmente presente in tempi di crisi economica. Come esempio di analisi comparata si può prendere in considerazione il caso della Spagna dove i decreti-legge erano stati pochissimi prima della crisi e dopo la crisi, invece, sono esplosi.

La mia tesi tuttavia è volta a sostenere che i decreti-legge in realtà assicurano un'apparenza di decisione, buona solo per soddisfare le esigenze più pressanti, le pressioni mediatiche, non per affrontare e sciogliere i nodi sostanziali dell'ordinamento. La decisione è spesso istruita male e l'istruttoria viene svolta tutta in seno al Governo, senza avere tempo e modo di procedere a consultazione dei soggetti interessati, delle Regioni e via dicendo.

Entra immediatamente in vigore (immediatamente per modo di dire, perché il Rapporto sulla legislazione ci fornisce i dati del tempo intercorrente tra delibera del Consiglio dei ministri e pubblicazione in *Gazzetta ufficiale*) ma comunque in forma provvisoria, in quanto viene rimeditata in Parlamento in sede di conversione e spesso anche successivamente, magari a breve distanza; inoltre rinvia frequentemente a ulteriori atti di attuazione ed esecuzione, quindi ad efficacia differita, difficili da adottare.

Anche l'iter parlamentare del disegno di legge di conversione è un iter che potremmo definire schizofrenico, fortemente asimmetrico tra Camera e Senato, a seconda del ramo del Parlamento in cui viene presentato per primo. Spesso i decreti-legge, soprattutto quelli *omnibus*, vengono affidati a Commissioni trasversali, la principale delle quali, insieme alla Commissione bilancio, è quella in cui abbiamo l'onore di sedere in questo momento. Si

concludono spesso con la posizione della questione di fiducia, che rende difficile identificare le responsabilità dei soggetti e le decisioni assunte sia in aggiunta, sia in soppressione, e ricostruire perché una norma di un decreto-legge sia stata espunta dal testo diventa così spesso impossibile.

A supporto di questa tesi ho trovato interessante un rapporto della Commissione europea del 2014. Voi immaginereste la Commissione europea come un *supporter* dei decreti-legge e in un rapporto sulla competitività dell'Italia ci si aspetterebbe di leggere che sono uno strumento indispensabile e che se non ci fossero bisognerebbe inventarli.

Persino la Commissione europea, invece, in un rapporto del settembre 2014 sulla competitività dell'Italia dice testualmente, (traducendo dall'inglese): « i decreti legge non sembrano adatti per porre in essere riforme strutturali ambiziose, poiché contengono disposizioni che regolano materie molto diverse e in nome dell'urgenza non richiedono valutazioni d'impatto ». C'è quindi una valutazione critica persino della Commissione europea sulla capacità di questo strumento di conseguire gli effetti trasformativi dell'ordinamento. Queste ragioni dovrebbero spingere, soprattutto a riforma costituzionale ormai definita nelle sue linee di fondo, a tornare a ragionare (il mio è un punto di vista tecnico, la valutazione politica la farete voi) sulle riforme dei regolamenti parlamentari, sia della Camera dei deputati sia del « nuovo » Senato, e a ragionarci in due tempi: da un lato un tempo medio di una riforma complessiva e coordinata con il nuovo Senato, con un testo da far entrare in vigore assieme alla riforma costituzionale — e qui gli spazi di innovazione mi sembrano stratosferici e fanno paura a uno studioso e a maggior ragione a chi in Parlamento opera da politico e da tecnico, perché la sfida di attuare le norme che avete approvato è molto complessa e al tempo stesso decisiva — ma da un altro lato ragionerei anche sin da subito di una riforma in via transitoria dei regolamenti parlamentari.

Questa dovrebbe auspicabilmente muoversi nella medesima direzione indicata dalla riforma costituzionale, ma con interventi più mirati e — lasciatemi dire — condivisi, nella logica di misure che entrino in vigore da subito e che resistano anche all'ipotesi di un eventuale esito negativo del *referendum* costituzionale sulla riforma, quindi destinate a operare nell'immediato e a resistere in caso di mancata approvazione della revisione costituzionale.

I temi da affrontare sono tanti, dalla riduzione delle Commissioni permanenti ai disegni di legge a data fissa, al potenziamento del controllo, all'adeguamento del Trattato di Lisbona, al potenziamento dei rapporti con le Regioni, ma non è questa la sede per parlarne.

Chiudo esprimendo la sensazione che il grado di criticità che deriva dai decreti-legge sia tale che la mia priorità dal punto di vista tecnico sarebbe recuperare a tutti i costi il procedimento legislativo, anche ove ciò comportasse una drastica semplificazione del procedimento legislativo ordinario, perché il quadro attuale è nettamente sbilanciato e insoddisfacente dal punto di vista sia degli equilibri politici e amministrativi, sia del prodotto legislativo.

Capisco l'esigenza, nel voto a data fissa, di prevedere alcuni elementi di riequilibrio che sono stati introdotti nel testo, ma questo mi pare un punto assolutamente cruciale. Il procedimento legislativo non può essere quello attuale: è vero che sia la riforma costituzionale sia la riforma elettorale sono per definizione provvedimenti delicati e controversi specie nel contesto attuale, però lo spettacolo dato dalle Camere in queste settimane non è stato dei migliori e le procedure parlamentari non adeguate al maggioritario, almeno a stare alla lettera dei regolamenti, hanno dovuto reggere uno *stress* elevatissimo, che deve essere invece affrontato quotidianamente, e senza originare forme reiterate di ostruzionismo e di contestazione da parte delle opposizioni.

Per fare questo c'è bisogno di regole scritte, stabili e adeguate al maggioritario, cosa che purtroppo non abbiamo mai avuto in questo Parlamento. Grazie.

ANTONIO FELICE URICCHIO, *Professore di diritto tributario presso l'Università di Bari*. Grazie innanzitutto dell'invito. Affronterò il tema del decreto-legge in ambito tributario-finanziario.

PRESIDENTE. Le siamo grati, è un contributo di cui si avverte la necessità.

ANTONIO FELICE URICCHIO, *Professore di diritto tributario presso l'Università di Bari*. Saluto tutti i componenti della Commissione. L'utilizzo dei decreti-legge in materia tributaria è particolarmente spinto nel nostro ordinamento e anche il rapporto presentato ci offre dei dati statistici significativi.

Va però riportato sia all'interno di un contesto europeo, dove trova una limitata applicazione in materia, ma anche con riferimento a quei limiti che sono stati immaginati sin dai lavori preparatori della nostra Carta Costituzionale del 1948 e poi anche nelle fasi successive in cui si discusse di modifica del testo costituzionale e poi ancora con l'adozione dello Statuto del contribuente. Come evidenziava la collega Cerrina Feroni, l'utilizzo dei decreti-legge in altri ordinamenti è circoscritto, lo è ancor di più con riferimento alla materia fiscale, dove addirittura con norme costituzionali viene impedito (penso anche alla vicina Grecia).

In alcuni casi l'utilizzo in materia fiscale è completamente vietato, in altri è circoscritto con norme costituzionali (penso anche al Belgio), quindi in altri Paesi trova vincoli ben precisi. Di questo si discusse anche nell'Assemblea Costituente, quando fu avanzata la proposta di limitare l'utilizzo dei decreti-legge in materia tributaria ai soli decreti «catenaccio», cioè quelli che potevano aumentare aliquote e tariffe, e tutto questo per esigenze finanziarie assolutamente imprevedibili, tali da poter dare origine, qualora si fossero utilizzati i tempi del normale *iter* parlamentare, a speculazioni o ad altri fenomeni ingiustificati e intollerabili.

L'esperienza di questi anni ci insegna come l'utilizzo del decreto-legge sia stato molto ricorrente in materia tributaria e

spesso norme tributarie siano state collocate all'interno di decreti-legge che avevano anche ambiti completamente diversi e lontani dalla materia.

È noto che la Corte Costituzionale in alcuni casi è intervenuta anche richiamando i legislatori al concetto di omogeneità del testo, che oggi torna anche nella riforma costituzionale in corso, ma è intervenuta con riferimento anche ad altri profili, che oggi forse si impongono e che consentono di individuare dei limiti applicativi.

Il concetto di esigenze finanziarie imprevedibili è uno degli aspetti che emerge anche nella recente sentenza, la n. 10 del 2015, della Corte Costituzionale, e che trova, dopo la novella costituzionale degli articoli nn. 81, 97 e 119 della Costituzione, le norme che hanno recepito il *fiscal compact*, anche un ulteriore significato.

Cerco di entrare nel vivo della problematica anche per evidenziare quali possano essere le linee evolutive di una lettura delle norme costituzionali in materia. I requisiti previsti nell'articolo 77 della Costituzione, vale a dire «casi straordinari di necessità e di urgenza», evocano anche esigenze di natura finanziaria, perché le esigenze di carattere finanziario possono talvolta configurarsi come straordinarie e quindi tali da configurare i presupposti che il nostro articolo 77 della Costituzione prevede.

In alcuni casi la Corte Costituzionale ha valorizzato esigenze finanziarie di carattere imprevedibile. È accaduto ad esempio all'indomani dell'adesione dell'Italia al Trattato di Maastricht, quando si è trattato di verificare la legittimità costituzionale dell'imposta straordinaria sui depositi bancari.

Esiste però un limite fra esigenze finanziarie imprevedibili ed esigenze finanziarie. Che il fisco abbia bisogno di risorse è fin troppo evidente, in quanto servono a finanziare le spese, però ci sono risorse che possono essere configurate come necessarie in funzione di esigenze non prevedibili e risorse che invece