

PREMESSA

La Conferenza dei Presidenti di gruppo, nella riunione del 9 gennaio 2014, ha convenuto di chiedere alla Commissione Affari costituzionali di predisporre una relazione all'Assemblea, ai sensi dell'articolo 143, comma 1, del Regolamento, su tutti gli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d'urgenza.

La Commissione Affari costituzionali ha avviato i suoi lavori per la predisposizione della relazione nella seduta del 27 marzo 2014, con l'intervento introduttivo del Presidente, on. Francesco Paolo Sisto.

Nella seduta del 3 giugno 2014 la Commissione ha deliberato, nell'ambito del lavoro istruttorio sulla relazione, lo svolgimento di un'indagine conoscitiva. Il termine per la conclusione dell'indagine, inizialmente fissato per la fine del mese di giugno 2014, è stato prorogato una prima volta al 30 settembre 2014 e successivamente al 31 marzo 2015.

Nelle sedute del 19 giugno 2014 e dell'11 marzo 2015 la Commissione ha proceduto all'audizione di esperti della materia.

In particolare, nella seduta del 19 giugno 2014 sono stati ascoltati: Gaetano Azzariti, professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università « La Sapienza » di Roma; Beniamino Caravita di Toritto, professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università « La Sapienza » di Roma; Alfonso Celotto, professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università di Roma Tre; Antonio D'Andrea, professore ordinario di diritto pubblico presso l'Università di Brescia; Claudio De Fiores, professore straordinario di diritto costituzionale presso la II Università di Napoli; Giovanni Guzzetta, professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università Tor Vergata di Roma; Francesco Saverio Marini, professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università Tor Vergata di Roma; Giulio Salerno, professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Macerata; Gino Scaccia, professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Teramo; Mauro Volpi, professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università di Perugia.

Nella seduta dell'11 marzo 2015 la Commissione ha proceduto all'audizione dei seguenti esperti: Ginevra Cerrina Feroni, professoressa ordinaria di diritto pubblico comparato presso l'Università di Firenze; Nicola Lupo, professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università LUISS di Roma; Antonio Felice Uricchio, professore ordinario di diritto tributario presso l'Università di Bari.

Infine, a conclusione dell'indagine conoscitiva, nella seduta del 18 marzo 2015 ha avuto luogo l'audizione della Ministra per le riforme costituzionali e per i rapporti con il Parlamento, Maria Elena Boschi.

La Commissione ha proseguito i suoi lavori nelle sedute del 25, 26 e 31 marzo e 1° aprile 2015 e ha approvato la relazione in data 15 luglio 2015. La relazione si articola in una parte introduttiva e in una serie di capitoli in cui viene illustrata la « fisiologia » dell'istituto della decretazione d'urgenza nella Costituzione e nell'attività delle prime legislature repubblicane; di seguito viene analizzato il fenomeno dell'abuso dell'istituto, le sue principali cause, le principali conseguenze e le reazioni al dilagare del fenomeno. La relazione contiene, infine, alcune considerazioni conclusive. Nell'appendice sono riportati dati statistici e documentali, una ampia bibliografia, una scheda di diritto comparato, i resoconti del dibattito svoltosi in Commissione, gli stenografici delle audizioni svolte e le memorie depositate. I dati citati nella relazione e le statistiche e i documenti riportati in appendice sono aggiornati al 31 marzo 2015.

1. INTRODUZIONE ALLA RELAZIONE

La I Commissione è stata chiamata dalla Conferenza dei presidenti di gruppo a riferire all'Assemblea, ai sensi dell'articolo 143, comma 1, del Regolamento della Camera, su tutti gli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d'urgenza. Una relazione, come sottolineato dal Presidente della I Commissione, Francesco Paolo Sisto, nel suo intervento introduttivo del 27 marzo 2014, che riguarda « l'insieme delle questioni politiche, costituzionali e tecniche relative all'esercizio della potestà normativa primaria in una società complessa come l'attuale e che rappresenta uno dei temi più rilevanti per lo sviluppo ordinato di una democrazia moderna ».

L'attualità del tema, per la Camera dei deputati e per tutto l'assetto istituzionale della Repubblica italiana, nasce dal massiccio ricorso allo strumento del decreto-legge, che anche nel primo anno della legislatura attuale ha raggiunto un livello particolarmente elevato: il dato percentuale delle leggi di conversione sul totale delle leggi approvate (con esclusione delle leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali) riferito a quel periodo è stato infatti pari al 60 per cento. Una situazione che ha spinto la Presidente della Camera dei deputati, Laura Boldrini, a manifestare le proprie preoccupazioni sia all'allora Presidente del Consiglio dei ministri, Enrico Letta, in una lettera del 31 gennaio 2014 sia al Presidente del Consiglio in carica, Matteo Renzi, in lettera del 14 ottobre 2014.

La Presidente della Camera esprimeva la sua « forte preoccupazione istituzionale derivante dalle oggettive difficoltà — se non impossibilità — di organizzare i lavori della Camera dei deputati a causa del ricorso sempre più frequente allo strumento del decreto-legge da parte del Governo ». E aggiungeva: « È noto che tale situazione, unita al carattere spesso ete-

rogeneo del contenuto dei decreti, genera tensioni nel rapporto tra maggioranza e gruppi di opposizione; essa incide anche [...] molto negativamente sull'ordinato svolgimento dei lavori parlamentari, rendendo di fatto assai difficile una razionale programmazione dei lavori stessi ».

Il problema posto dalla Presidente della Camera non è nuovo nel quadro istituzionale repubblicano se già nella VII legislatura il Presidente della Camera, Pietro Ingrao, nella seduta del 13 gennaio 1977, nel ricordare il numero di disegni di legge di conversione all'esame del Parlamento, informava l'Assemblea di aver richiamato l'attenzione del Presidente del Consiglio sul problema. Il Presidente della Camera osservava che in alcuni casi « non sembrava emergere in modo netto [...] quella immediata operatività di effetti che è nella logica del decreto-legge ». E nella seduta del 25 luglio 1977 specificava che il senso del suo intervento era « non già di sindacare nel merito le scelte governative, cosa che non spetta in alcun modo al Presidente della Camera [...] ma di richiamare l'attenzione [...] sull'incidenza che il numero divenuto così grande dei decreti-legge ha sulla programmazione dei lavori parlamentari, cioè su un diritto e un potere autonomo del Parlamento ».

In seguito all'intervento del Presidente della Camera, l'allora Presidente del Consiglio dei ministri, Giulio Andreotti, sentì il dovere di emanare una circolare, rivolta a tutti i ministri, in cui si avvertiva testualmente che « la Presidenza del Consiglio non potrebbe ulteriormente accogliere proposte di decreti-legge non legate strettamente a materie imprevedibili o da catenaccio » e questo per « un doveroso autolimitare nei confronti del Parlamento ».

La questione dell'incidenza dell'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge sui lavori delle Assemblee parlamentari si lega a quella dell'uso dello strumento dei decreti-legge in modo non

conforme alla lettera dell'articolo 77 della Costituzione. Si tratta di un dibattito che ha interessato molte legislature repubblicane.

È però da tenere presente che dalla I alla IV legislatura l'uso del decreto-legge si è mantenuto nell'alveo dettato dalla Costituzione ed è stato — si potrebbe dire di conseguenza — anche « contenuto » sotto il profilo numerico. Ad esempio, vi fu un solo caso di reiterazione: il decreto-legge 23 dicembre 1964, n. 1351, in materia di prelievi nel settore agricolo, che reiterava le disposizioni del decreto-legge 29 ottobre 1964, n. 1014. Ma proprio questo caso aiuta a comprendere come ci si muovesse all'interno del dettato costituzionale. Nella seduta del 18 febbraio 1965 veniva infatti presentata una questione pregiudiziale, fondata proprio sulla non conformità al dettato costituzionale della reiterazione dei provvedimenti d'urgenza. Il Ministro senza portafoglio con delega ai rapporti con il Parlamento, Giovanni Battista Scaglia, nell'evidenziare l'eccezionalità del provvedimento — che reiterava un decreto non convertito solo a causa dell'impedimento dovuto al protrarsi delle sedute del Parlamento in seduta comune per l'elezione del Presidente della Repubblica — osservava che « nessuno ha diritto di pensare che si voglia instaurare una prassi o che l'iniziativa possa costituire un precedente ».

La situazione inizia a mutare, per alcuni aspetti, a partire dalla V legislatura, nella quale si verifica il primo vero caso di reiterazione (il decreto-legge 26 ottobre 1970, n. 745, il cosiddetto « decretone Colombo » concernente provvedimenti per la ripresa economica, un provvedimento *omnibus* di 65 articoli), e ha inizio quella prassi tesa a trasformare nei fatti la decretazione d'urgenza in una « iniziativa legislativa rinforzata », come già la definiva Alberto Predieri nel 1973 (v. bibliografia in Appendice), e anche in uno strumento per l'attuazione del programma di governo. Di conseguenza si registra un aumento costante del numero di decreti-legge, stabilmente superiori a 100 per legislatura.

L'attenzione del Parlamento verso il problema si è mantenuta sempre costante, ad iniziare dai numerosi interventi dei Presidenti della Camera nei confronti del Governo. Oltre ai già citati interventi del Presidente Pietro Ingrao, giova ricordare gli interventi in Assemblea della Presidente Nilde Iotti del 4 settembre 1984 sulla reiterazione dei decreti-legge e del 18 marzo 1987 sulla decretazione d'urgenza in periodo di crisi di governo.

Con l'esplosione del problema della decretazione d'urgenza, l'attenzione della Camera si è concentrata sulle necessarie misure di modifica al Regolamento. Nel 1981 viene così introdotto l'articolo 96-*bis*, volto a definire da una parte procedure di garanzia dei tempi di esame del provvedimento, dall'altra procedure di valutazione, da parte prima della Commissione Affari costituzionali e poi dell'Assemblea, della sussistenza dei requisiti di costituzionalità.

Il tema della decretazione d'urgenza rimase, anche dopo tale riforma, di viva attualità, tanto che la I Commissione della Camera nella IX legislatura affrontò il problema tra il 6 ottobre e il 17 novembre 1983, con un dibattito seguito alle comunicazioni del Ministro per i rapporti con il Parlamento, Oscar Mammi. Nella sua relazione introduttiva, nella seduta del 6 ottobre 1983, il Presidente della I Commissione, Silvano Labriola, affermava che il fine dei lavori della Commissione era quello « di dare un contributo per correggere una prassi che non può non allarmare seriamente la Commissione stessa ed il Parlamento nel suo complesso ». Con l'auspicio di una collaborazione del Governo « per giungere a un corretto uso dei poteri previsti dall'articolo 77 della Costituzione; e che si possano, altresì, individuare le modifiche costituzionali, legislative e regolamentari idonee a sciogliere quei nodi che sono oggi all'attenzione non solo del Parlamento, che si trova nell'impossibilità di dare un assetto ordinato e compiuto alla propria attività legislativa, ma anche del Governo, che è interessato a una produzione normativa organica, nonché della collettività nel suo insieme e dei

singoli cittadini, che versano in una situazione di grave disagio di fronte ad una produzione normativa frammentaria, disorganica e, troppo spesso, anche precaria». Il dibattito non si concluse con delle relazioni o con delle iniziative legislative che invece erano state auspiccate.

La 1^a Commissione del Senato nella IX legislatura affrontò il problema della decretazione d'urgenza tra il 19 marzo e il 17 luglio 1985 con un ampio dibattito che, però, anche in questa occasione non sfociò in iniziative specifiche.

Ci sono stati poi diversi tentativi di regolamentazione del fenomeno della decretazione d'urgenza sul piano normativo, che hanno portato come risultato la disciplina dettata dall'articolo 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400. Tale articolo, in particolare, prevede dei limiti all'uso dello strumento del decreto-legge da parte del Governo: non si possono conferire deleghe legislative, né provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione né rinnovare le disposizioni di decreti-legge non convertiti in legge per il voto negativo di una delle due Camere. Inoltre, viene sancito il principio della specificità e omogeneità del contenuto del decreto-legge. Le disposizioni della legge n. 400 del 1988, come si vedrà più avanti, se hanno inciso in senso ristrettivo sui criteri di ammissibilità degli emendamenti adottati alla Camera non hanno, peraltro, ottenuto effetti risolutivi.

La rilevanza del problema della decretazione d'urgenza si è mantenuta costante, anche dopo l'approvazione di una legge elettorale di tipo maggioritario nel 1993. E costante è rimasta l'attenzione del Parlamento che ha più volte convocato sul tema i rappresentanti del Governo. Nella XII legislatura, la 1^a Commissione del Senato, nella seduta del 3 agosto 1994, ha ascoltato in audizione l'allora Presidente del Consiglio, Silvio Berlusconi, mentre presso la I Commissione della Camera, nelle sedute del 6 e 12 ottobre 1994, ha avuto luogo l'audizione dell'allora Ministro per i rapporti con il Parlamento, Giuliano Ferrara.

Nella XIII legislatura la Camera pone mano all'articolo 96-bis, che viene modificato in quanto ritenuto non idoneo a contenere e disciplinare adeguatamente il fenomeno. Nel contempo viene istituito il Comitato per la legislazione, cui sono attribuite — come si vedrà oltre — specifiche funzioni in ordine alla verifica sui caratteri di specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti-legge e che peraltro ha svolto ripetutamente attività conoscitive e di monitoraggio del fenomeno. Inoltre, con la circolare del Presidente della Camera del 10 gennaio 1997, viene reso più stringente il criterio di ammissibilità degli emendamenti, collegato non solo alla materia, ma anche alla stretta attinenza con l'oggetto proprio delle disposizioni contenute nel decreto.

Nel medesimo periodo non può non essere sottolineato un orientamento decisivo della Corte costituzionale, che, con la sentenza n. 360 del 1996, ha sancito l'illegittimità della reiterazione — già messa in dubbio nella sentenza n. 302 del 1988 —, determinando la fine dell'uso di questo strumento, a parte alcune eccezioni (v. *infra*, ad esempio, i cosiddetti decreti-legge « salva-Roma »).

Nella XVI legislatura, le due Commissioni Affari costituzionali hanno svolto, nelle sedute del 24 settembre e 30 ottobre 2008, l'audizione del Ministro per i rapporti con il Parlamento Elio Vito, vertente sulle linee programmatiche, ma che ha interessato in parte rilevante la decretazione d'urgenza. Infine, in questa legislatura la 1^a Commissione del Senato ha svolto l'audizione del Ministro per i rapporti con il Parlamento del Governo Letta, Dario Franceschini.

Ed è da sottolineare come nella legislatura corrente si sia posta particolare attenzione a un fenomeno, come la decretazione d'urgenza, che assorbe ancora una parte preponderante dell'attività legislativa. Sono da evidenziare, infatti, da un lato il processo in atto di riforma dei regolamenti parlamentari e dall'altra il processo di revisione della parte II della Costituzione. Come si vedrà nel dettaglio più avanti, nel novellato articolo 77 sono

limitate le materie sulle quali il Governo può intervenire con lo strumento del decreto-legge, mentre viene stabilita, con la modifica dell'articolo 72, una corsia preferenziale con voto a data certa per i provvedimenti ritenuti essenziali dal Governo per l'attuazione del proprio programma.

In questo quadro generale si inseriscono l'iniziativa della Conferenza dei presidenti di gruppo e il lavoro svolto della I Commissione, che ha avuto come risultato questa relazione la quale, nella storia parlamentare italiana, è la prima sul tema della decretazione d'urgenza ad essere presentata all'Assemblea.

2. LA « FISILOGIA » DELL'ISTITUTO NELLA COSTITUZIONE E NELLA ATTIVITÀ DELLE PRIME LEGISLATURE REPUBBLICANE

L'atteggiamento dell'Assemblea costituente nei confronti dell'istituto del decreto-legge e, più in generale, nei confronti della decretazione legislativa d'urgenza, fu ispirato ad una grande diffidenza. Tale diffidenza trovava fondamento nell'uso che del decreto-legge fu fatto sia nel periodo statutario — dove si raggiunse l'apice di 1043 decreti emanati nel 1919 — sia sotto il regime fascista che, seppur in misura inferiore rispetto alla predetta fase statutaria, finì ugualmente per ricorrere abitualmente a tale strumento (350 decreti solo nell'anno 1938).

All'interno della seconda Sottocommissione dell'Assemblea costituente si giunse, quindi, ad approvare all'unanimità la proposta dell'onorevole Bulloni la quale affermava a chiare lettere che « non è consentita la decretazione d'urgenza da parte del Governo ». Tuttavia, non appena questa parte del progetto costituente fu portata all'attenzione dei lavori dell'Assemblea, le posizioni maggioritarie si indirizzarono verso un diverso orientamento.

Alla base di tale orientamento vi era, da una parte, la presa d'atto della impossibilità di eliminare *tout court* l'istituto dei decreti-legge, dall'altra parte la limpida volontà di dare all'istituto medesimo una

rigorosa regolamentazione che avrebbe dovuto consentire di limitare drasticamente il suo utilizzo rispetto al passato.

L'articolo 77 detta, pertanto, una disciplina della decretazione d'urgenza che è figlia, come sopra ricordato, della necessità di circoscrivere con efficacia il potere dell'Esecutivo ed evitarne, di conseguenza, l'abuso.

In primo luogo milita, in questo senso, la disposizione di cui al primo comma del citato articolo 77 secondo cui il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria. Si tratta di una disposizione di chiusura perché la formula costituzionale esclude che il Governo possa esercitare la funzione legislativa con atti diversi dai decreti legislativi delegati con le garanzie previste per questi ultimi.

Il secondo comma dell'articolo 77 definisce poi nel dettaglio lo strumento della decretazione d'urgenza che costituisce una ipotesi eccezionale di attribuzione di potestà normativa con valore primario ad un organo esecutivo, che va a rompere la tradizionale divisione dei poteri tra gli organi dello Stato, per far fronte a casi *extra ordinem* di straordinarietà, di necessità, di urgenza.

Al riguardo si ricorda che la discussione, in Assemblea costituente, si incentrò sulla necessità di scegliere se individuare la fattispecie legittimante il ricorso al decreto-legge mediante una « clausola in bianco » oppure se ricorrere ad una puntuale e tassativa regolazione casistica delle ipotesi in cui il Governo può emanare atti normativi primari d'urgenza.

Giova sottolineare che secondo alcuni componenti dell'Assemblea costituente sarebbe stato opportuno cristallizzare nella Carta costituzionale le ipotesi specifiche nelle quali poteva essere riconosciuta all'Esecutivo la potestà della decretazione d'urgenza. Il riferimento era ai casi dei cosiddetti « decreti catenaccio » in materia fiscale, ai decreti-legge giustificati da calamità naturali e a quelli causati da motivi di ordine pubblico. Prevalse, invece, la tesi secondo cui sarebbe stato impossibile tipizzare tutti i casi in cui si possa ammet-

tere il ricorso al decreto-legge, considerato che la necessità, per sua natura, si può presentare negli aspetti più diversi e imprevedibili.

Tale tesi divenne oggetto dell'emendamento dell'On. Codacci Pisanelli che definì il testo dell'attuale articolo 77 della Costituzione, finalizzato a riconoscere i decreti-legge come fonti normative equiparate alle leggi formali, e stabilì che il Governo potesse adottare tali provvedimenti « in casi straordinari di necessità e d'urgenza ». Nel testo della Costituzione la straordinarietà allude a situazioni oggettivamente eccezionali generanti uno stato di emergenza imprevedibile; la necessità rappresenta l'inevitabilità dell'atto e non la sua mera opportunità, mentre l'urgenza è sinonimo di esigenza di immediata ed integrale applicazione di tutte le disposizioni contenute nel decreto-legge in quanto indifferibile.

Un ulteriore confine alla possibilità di abuso da parte dell'Esecutivo della decretazione d'urgenza, era rappresentato, nell'intenzione dei padri costituenti, dalla previsione della mera temporaneità della fonte. Fu poi l'emendamento proposto dall'on. Tosato a stabilire la decadenza *ex tunc*, in luogo dell'abrogazione per il solo futuro, dei decreti non convertiti in legge nei sessanta giorni successivi alla loro pubblicazione.

Se a ciò si aggiunge la circostanza che l'emanazione del decreto-legge avrebbe comportato la necessità di convocare le Camere anche se sciolte, al fine di procedere alla loro conversione, si può affermare come il Costituente abbia voluto tracciare una disciplina della decretazione d'urgenza di assoluto rigore circa le condizioni e i limiti di utilizzo dell'istituto da parte del Governo.

In altre parole, si trattava, come affermato dall'On. Ruini, di una disciplina che contemplava sicuri freni all'emanazione dei decreti-legge che, pertanto, sarebbero stati adottati dal Governo solo in casi di vera e propria « necessità ».

L'articolo 77 della Costituzione stabilisce, infatti, che, prima di poter esercitare il potere previsto dal medesimo articolo

77, il Governo dovrebbe in ogni caso procedere ad almeno tre rigorose valutazioni preliminari: alla constatazione che, rispetto alla situazione di fatto venutasi a creare, sia necessaria una regolamentazione normativa nel più breve tempo possibile; all'accertamento dell'impossibilità di ricorrere all'ordinario procedimento legislativo; alla determinazione di utilizzare l'atto derogatorio delle competenze precostituite *ex lege*.

Tracciata, seppur sinteticamente, la cornice entro cui l'Assemblea costituente aveva inteso contenere lo strumento del decreto-legge e ricordate brevemente le principali caratteristiche della disciplina dettata dall'articolo 77 della Costituzione, si evidenzia che, in linea con gli auspici della medesima Assemblea costituente, la decretazione d'urgenza, nei primi anni della Repubblica, fu utilizzata, come sopra ricordato, nel rispetto delle condizioni e dei limiti definiti dalla Costituzione.

Al riguardo, anticipando quanto emerge dall'analisi dei dati che saranno illustrati nel capitolo successivo, si ricorda che le prime cinque legislature furono caratterizzate, rispettivamente, dall'emanazione di trentuno, sessanta, trenta, novantaquattro e sessantanove decreti-legge che, peraltro, rappresentavano una percentuale limitata dell'intera produzione normativa. Basti pensare al dato della frequenza mensile media dei decreti-legge pari a 0,47 nella I legislatura, a 1 nella II, a 0,50 nella III, a 1,5 nella IV e, infine, a 1,4 nella V.

Dalla VI legislatura in poi aumenta sensibilmente il numero dei decreti-legge, che passa a 126 incidendo in tal modo per una percentuale pari al 10 per cento della produzione legislativa totale. Parallelamente cresce anche il numero delle mancate conversioni e delle corrispondenti reiterazioni, nonché il numero di emendamenti presentati nel corso dell'*iter* parlamentare di conversione.

In tal modo si avvia quel processo di deformazione e di stravolgimento del significato e della funzione del decreto-legge che, lungi dal connotarsi quale forma eccezionale di esercizio del potere esecu-

tivo — come era nelle intenzioni dell'Assemblea costituente — diventa strumento nelle mani del Governo per dare risposta a problemi politici urgenti, in virtù della sua immediata operatività.

3. IL FENOMENO DELL'ABUSO DELLA DECRETAZIONE D'URGENZA: DIMENSIONE DEL FENOMENO E DATI DI TENDENZA

3.1 *Profilo diacronico del numero dei decreti-legge.*

I dati raccolti in occasione della predisposizione della presente relazione e riportati in appendice dimostrano la tendenza ad un incremento dell'utilizzo dello strumento del decreto-legge che ha cominciato a manifestarsi già all'inizio degli anni Settanta del secolo scorso, per assumere forme particolarmente rilevanti a partire dall'inizio degli anni Ottanta, con l'apice raggiunto a metà degli anni Novanta (in particolare, nella XI e nella XII legislatura) (v. Appendice — Tabella n. 1).

Analizzando nel dettaglio i dati relativi al numero dei decreti-legge emanati — e fermo restando che tale analisi dovrà poi essere accompagnata da una valutazione comparativa rispetto alla percentuale di leggi approvate nella legislatura di riferimento e agli « spazi normativi » occupati da ciascun atto — si evince in primo luogo un progressivo incremento del numero dei decreti-legge che passano, nelle prime dieci legislature, dai 31 della I legislatura ai 433 della X legislatura. Viene dunque a delinearsi un *trend* a progressione crescente se si utilizza come parametro, più che il numero in termini assoluti, quello relativo alla media mensile dei decreti-legge emanati in ciascuna legislatura, considerata la durata variabile delle legislature. Nel dettaglio, si registra un tasso mensile di adozione pari a: 0,5 decreti-legge nella I legislatura (per un totale di 31), 1 decreto-legge nella II legislatura (per un totale di 60), 0,5 decreti-legge nella III legislatura (per un totale di 30), 1,55 decreti-legge nella IV legislatura (per un totale di 94), 1,45 decreti-legge nella V

legislatura (per un totale di 69), 2,54 decreti-legge nella VI legislatura (per un totale di 126), 4,67 decreti-legge nella VII legislatura (per un totale di 166), 5,36 decreti-legge nella VIII legislatura (per un totale di 260), 6,44 decreti-legge nella IX legislatura (per un totale di 306), 7,53 decreti-legge nella X legislatura (per un totale di 433).

Come evidenziato nel corso del dibattito parlamentare svolto nel corso della IX legislatura presso la Commissione Affari costituzionali della Camera, nelle prime tre legislature il ricorso alla decretazione d'urgenza appare eccezionale e i decreti-legge vengono quasi tutti convertiti dalle Camere, che fanno, specie nella I legislatura, un uso limitato del potere di emendamento. Il fenomeno ha un primo incremento nel corso della II legislatura, anche se nelle prime tre legislature — come sopra ricordato — non si riscontra nessun decreto reiterato e l'approvazione dei relativi disegni di legge di conversione avviene talvolta in sede legislativa.

Nelle successive legislature (IV e V) il numero dei decreti-legge è più rilevante, ma è nella VI legislatura che si registra un dato più allarmante. In questa legislatura, infatti, si assiste, da un lato, ad una maggiore difficoltà nei rapporti tra il Governo e la maggioranza che lo sostiene, dall'altra al fenomeno — presente soprattutto nella VII legislatura — della contrattazione in sedi « esterne » al Parlamento del contenuto di molti provvedimenti, con il risultato che i decreti-legge vengono considerati lo strumento per sottoporre all'esame delle Camere i risultati raggiunti in tali sedi. Di conseguenza aumenta il numero dei decreti-legge non convertiti, come anche il numero dei provvedimenti d'urgenza emendati dalle Camere. Nel dibattito svolto nel corso della IX legislatura — sulla base dei dati da cui emerge che il numero dei provvedimenti d'urgenza continua incessantemente ad aumentare, passando dai 260 della VIII legislatura (con una media mensile di 5,36) ai 306 della IX legislatura (con una media mensile di 6,44) — si prende atto di un fenomeno, non ascrivibile ad uno o ad un altro Governo

ma ormai entrato nella prassi, ordinaria, seppure stigmatizzata, che fa registrare « sempre più decreti-legge e meno conversioni, più emendamenti anche governativi, più eterogeneità di contenuto anche a seguito dell'esame parlamentare, più reiterazioni anche a cascata » (Camera dei deputati, La decretazione d'urgenza, Il dibattito nella I Commissione della Camera dei deputati 6 ottobre – 17 novembre 1983, pag. 19). In tali anni aumenta altresì la conflittualità politica all'interno del procedimento di conversione dei decreti-legge il cui tasso di conversione passa dall'84 per cento della VII legislatura al 53 per cento dell'VIII.

Sono poi le legislature X, XI e XII quelle in cui il numero dei decreti-legge aumenta vorticosamente, anche considerato il sempre più frequente ricorso alla reiterazione dei decreti non convertiti, fino al picco di 669 decreti-legge adottati nella XII legislatura (con un tasso mensile di adozione pari a 27,30), preceduto dai 477 decreti-legge adottati nella XI legislatura (con un tasso mensile di adozione pari a 20,29). In tali anni, inoltre, ad una reiterazione sistematica del decreto-legge (che arriva al 90 per cento nella XII legislatura) si accompagna sovente la posizione della questione di fiducia sull'articolo unico del disegno di legge di conversione ovvero sull'emendamento governativo interamente sostitutivo dell'articolo unico, con un utilizzo, quindi, della decretazione d'urgenza come strumento « anti-ostruzionistico », e con un impegno quasi « totalizzante » del calendario d'Assemblea.

Inevitabile è a quel punto l'intervento della Corte costituzionale in materia, intervento preannunciato dalla stessa Corte con la sentenza n. 29/1995, che ha poi avuto definitivamente seguito con le decisioni nn. 161/1995, 84/1996 e 360/1996 (sul punto v. *infra*, par. 6.1).

A partire dalla XIII legislatura (1996-2001), l'analisi effettuata consente di mettere in evidenza come – a seguito delle pronunce della Corte costituzionale – il numero dei decreti-legge emanati sia certamente diminuito rispetto ai dieci anni precedenti anche se rimane comunque

elevato in termini assoluti, con una tendenziale diminuzione nel corso delle legislature.

In particolare, nella XIII legislatura il tasso mensile di adozione è stato pari a 6,11 decreti-legge (per un totale complessivo di 370), nella XIV legislatura pari a 3,66 decreti-legge (per un totale di 216), nella XV legislatura pari a 2 decreti-legge (per un totale di 48), nella XVI legislatura pari a 2,01 decreti-legge (per un totale di 118), nella XVII legislatura pari a 2,32 decreti-legge (per un totale di 57). Focalizzando i dati sui decreti-legge adottati dagli ultimi governi, emerge che sono stati approvati una media di 2,66 decreti al mese dal Governo Monti, 2,55 dal Governo Letta e 2,23 dal Governo Renzi. Risulta quindi lievemente decrescente il ricorso all'utilizzo del decreto-legge, anche con riguardo al numero dei commi ivi contenuti (v. *infra*).

Un'analisi quantitativa del ricorso al decreto-legge nelle ultime tre legislature rileva dunque un andamento sostanzialmente costante del numero assoluto dei decreti-legge che si è attestato su una media mensile di circa 2; si tratta di un dato più basso rispetto a quello relativo alle precedenti legislature XIII e XIV.

Peraltro, come già anticipato, il numero assoluto riferito a tali provvedimenti non fornisce un quadro sufficientemente significativo della reale entità del ricorso alla decretazione di urgenza e delle sue implicazioni. Come evidenziato da più parti, infatti, non tutti i decreti-legge hanno eguale « peso »: a fronte di alcuni dal contenuto circoscritto ed omogeneo o parzialmente omogeneo, se ne contano altrettanti il cui contenuto incide su settori più o meno eterogenei. Fra questi il massimo livello di eterogeneità si riscontra, ad esempio, nei decreti recanti proroghe di termini legislativi o nei provvedimenti volti all'adozione di misure urgenti per fronteggiare la crisi economica e favorire lo sviluppo.

Da un lato, infatti, si continuano ad emanare decreti-legge in presenza di situazioni emergenziali (legate per esempio a catastrofi naturali o ad altre evenienze

meno drammatiche); dall'altro, sono sempre più numerosi i decreti-legge con caratteristiche intersettoriali, chiamati ad agire su più fronti, la cui *ratio* unitaria è data dall'obiettivo di razionalizzare le spese e promuovere lo sviluppo o introdurre riforme ordinamentali. La crisi economico-finanziaria degli ultimi anni, al contempo, ha acuito questa tendenza, per la necessità di agire prontamente sul fronte della razionalizzazione della spesa e delle misure per lo sviluppo.

Nel corso degli ultimi anni, come è stato in più sedi rilevato (v. in particolare, Rapporto 2014 sulla legislazione tra Stato, regioni ed Unione europea, Tomo II, Camera dei deputati), dunque, la decretazione d'urgenza continua ad assorbire la parte preponderante della legislazione, assumendo un ruolo di particolare rilievo per dare attuazione al programma di governo e, più in generale, per dare corso alla maggior parte delle iniziative legislative dell'Esecutivo.

3.2 *L'incidenza dei decreti-legge sul totale delle leggi.*

Come già evidenziato sopra e come costantemente ribadito nei Rapporti sulla legislazione presentati alla Camera dei deputati, la decretazione d'urgenza, nel corso degli ultimi anni ha assunto un ruolo dominante per dare concreta attuazione alle iniziative legislative del Governo in carica: si è quindi affiancata — in genere con un ruolo predominante — all'iniziativa legislativa ordinaria.

Tale tendenza è ben evidenziata dai dati sull'incidenza delle leggi di conversione sul totale delle leggi approvate dal Parlamento (v. Appendice — Tabella n. 2).

La serie storica mostra come lo spazio normativo occupato dai decreti convertiti sia basso, fino almeno alla VI legislatura (le leggi di conversione rappresentano l'1,2 per cento delle leggi complessivamente approvate nella I legislatura ed il 9,6 per cento nella VI legislatura). Nelle legislature seguenti l'incidenza delle conversioni in rapporto alle leggi inizia a crescere (20,4

per cento nella VII legislatura e tra il 17 e il 17,8 per cento nelle legislature VIII, IX e X), sintomo di un iniziale affiancamento della decretazione rispetto alla legislazione ordinaria.

Successivamente, l'incidenza percentuale delle leggi di conversione diventa mediamente più elevata e raggiunge il picco più alto nella XII legislatura, nella quale rappresenta il 41,4 per cento.

Sanzionata la prassi della reiterazione, a partire dalla XIII legislatura le leggi di conversione dei decreti-legge fluttuano, in termini percentuali, tra poco meno di un quinto (XIII legislatura) ad oltre il 40 per cento delle leggi complessivamente approvate (XVII legislatura). Questo tendenziale aumento della decretazione d'urgenza rispetto alla produzione legislativa è comprovato ulteriormente se ne consideriamo l'incidenza percentuale sul totale delle leggi, al netto delle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali. Infatti, in questo caso, l'incidenza quantitativa delle leggi di conversione raggiunge quasi il 60 per cento (58,8) del totale (XVII legislatura).

Riguardo alla legislatura in corso, peraltro, la Ministra dei rapporti con il Parlamento, Maria Elena Boschi, nel corso dell'audizione svolta nella seduta della I Commissione del 18 marzo 2015, ha evidenziato come nell'ultimo anno (febbraio 2014 — febbraio 2015) tale percentuale si è invertita, considerato che attualmente il 33 per cento dell'attività normativa del Parlamento deriva da conversioni di decreti-legge e il 67 per cento, invece, dall'attività parlamentare non attinente alla decretazione d'urgenza.

L'affermazione della decretazione d'urgenza è attestata, altresì, dai dati sull'aumento degli «spazi normativi» occupati dai decreti-legge nelle ultime tre legislature, calcolato sul numero dei commi dei testi dei decreti-legge convertiti (come risultante dai testi coordinati) sul totale dei commi delle leggi approvate (v. Appendice — Tabella n. 3).

I testi dei 47 decreti-legge convertiti nel corso della XVII legislatura — modificati ed integrati nell'esame parlamentare —

corrispondono a 4.347 commi su un totale di 7.232 commi dato dalla somma di leggi e decreti-legge: concorrono quindi per il 60,1 per cento al totale dei commi prodotti nella legislatura stessa. Tali dati registrano una crescita degli spazi normativi occupati dalla decretazione d'urgenza rispetto alla XVI legislatura, nella quale il peso dei decreti-legge è pari al 53,5 per cento e alla XV legislatura, nella quale l'incidenza dei decreti risulta pari al 30,5 per cento.

3.3 *La dimensione dell'attività emendativa e le disposizioni aggiunte in sede di conversione.*

Dalla prassi delle ultime tre legislature, nelle quali si sono succeduti cinque Governi, un dato appare evidente: nel corso dell'esame parlamentare si registra un cospicuo aumento del contenuto dei decreti-legge.

Analizzando in particolare le ultime tre legislature, nel corso della XV legislatura (Governo Prodi II) l'incremento medio di tale contenuto, misurato in base al numero di commi, è stato di ben il 51,8 per cento.

Nella XVI legislatura, il dato è del 45,2 per cento per il Governo Berlusconi IV e del 41,2 per cento per il Governo Monti.

Nella legislatura in corso, durante l'esame parlamentare l'incremento medio si attesta al 48,4 per cento. In particolare, dalla lettura dei dati si constata che l'incremento medio per i decreti emanati dal Governo Letta è del 41,7 per cento, mentre per quelli del Governo Renzi risulta pari al 52,7 per cento.

Questi dati mettono in evidenza una crescita generale della dimensione dei decreti-legge all'esito dell'esame parlamentare, nel corso del quale Parlamento e Governo mettono a punto i nodi rimasti irrisolti nella versione originaria del decreto-legge ed introducono, eventualmente, nuovi temi.

Si può, inoltre, sottolineare come i contenuti originari del decreto-legge incidano ovviamente sulle modifiche introdotte in sede di conversione: più il contenuto è limitato ed ha carattere di urgenza più è difficilmente dilatabile: i decreti-legge che non hanno subito incrementi nel numero dei commi all'esito della conversione sono 6 nella XV legislatura, 15 nella XVI e nessuno nella XVII.

Al contrario, i decreti-legge già all'origine corposi ed eterogenei amplificano tale caratteristica nel corso dell'esame parlamentare.

	Durata mesi	Commi decreti-legge originari	Commi originari per mese	Commi testi coordinati	Commi testi coordinati per mese
Prodi 2	23,66	1.365	57,69	1.862	78,70
Berlusconi 4	42,25	3.864	91,46	5.433	128,59
Monti	15,40	3.137	203,70	4.224	274,29
Letta	9,80	1.467	149,69	1.970	201,02
Renzi	13,30	1.518	114,14	2.144	161,20

I dati mensili e le medie dei singoli provvedimenti evidenziano ancora di più il progressivo aumento sia delle dimensioni dei testi dei decreti-legge licenziati dal Consiglio dei ministri, sia di quelle dei testi come convertiti dalle Camere: il Governo Prodi ha sottoposto al Parlamento una media di 57,59 commi al mese, che diventano 91,46 con il Governo Berlusconi e 203,70 con il Governo Monti, per poi

ridimensionarsi a 149,69 con il Governo Letta e scendere ulteriormente a 114,14 con il Governo Renzi.

Conseguentemente, ogni mese il Parlamento, lavorando sui procedimenti di conversione, ha approvato in media 78,70 commi durante il Governo Prodi; 128,59 durante il Governo Berlusconi; 274,29 durante il Governo Monti; 201,02 durante il Governo Letta e 161,20 durante il Governo Renzi.

Si rileva inoltre che la decretazione d'urgenza assume caratteristiche peculiari e dimensioni molto maggiori rispetto al passato durante il Governo Monti, in una fase della vita del Paese caratterizzata dall'acuirsi della crisi economica; analoga-

mente, gli incrementi dimensionali nell'*iter* parlamentare sotto questo Governo sono molto cospicui in assoluto, anche se in termini percentuali risultano i più bassi dei 4 Governi che si sono succeduti a partire dalla XV legislatura.

	Decreti-legge	Media commi per decreti-legge	Testi coordinati	Media commi per decreti-legge
Prodi 2	47	29,04	34	54,76
Berlusconi 4	80	48,30	69	78,74
Monti	41	76,51	35	120,69
Letta	25	58,68	22	89,55
Renzi	30	50,60	18	119,11

Altrettanto eloquenti appaiono le medie relative ai singoli provvedimenti di urgenza, che crescono in maniera progressiva nel passaggio dalla XV alla XVI legislatura e dal Governo Prodi al Governo Berlusconi (da 29,04 commi di media ai 48,30), per crescere in maniera esponenziale con il Governo Monti (76,51 commi in media) e ridursi significativamente nella XVII legislatura, con il Governo Letta (58,68 commi) e con il Governo Renzi (50,60).

Un andamento analogo si registra tenendo conto dei testi dei decreti-legge come risultanti dopo il passaggio parlamentare (testi coordinati): si passa infatti da una media di 54,76 commi del Governo Prodi ad una media di 78,74 commi con il Governo Berlusconi per arrivare ad una media di 120,69 commi con il Governo Monti e quindi ridiscendere ad una media di 89,55 commi con il Governo Letta, per risalire ai 119,11 del Governo Renzi.

3.4 Il numero di deleghe legislative disposte o prorogate con decreto-legge o con legge di conversione.

La citata legge 23 agosto 1988, n. 400, recante disciplina dell'attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, nel definire i limiti di

contenuto della decretazione, stabilisce che il Governo non può, con decreto-legge, conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione (articolo 15, comma 2, lettera a)).

Tuttavia, dall'esame della prassi, è possibile evidenziare un'ampia casistica di relazioni tra l'uso del decreto-legge e la delega legislativa da parte del Governo. Con decreto-legge, infatti, si modifica una delega esistente o si interviene su precedenti decreti legislativi ovvero si attribuisce una nuova delega.

La prima ipotesi (modifica di leggi delega) comprende i casi in cui durante l'esame parlamentare sono state introdotte, nel corpo del decreto-legge (solo di rado) o nel disegno di legge di conversione (ipotesi più frequente), disposizioni volte ad integrare principi e criteri direttivi di deleghe già conferite, o a prorogare o differire i termini per l'esercizio delle deleghe stesse. Così, ad esempio, nel corso del procedimento di conversione del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici, sono state introdotte due disposizioni (commi 14-*octies* e 14-*decies* dell'articolo 39) volte ad integrare i principi e criteri direttivi per l'esercizio delle deleghe legislative conferite rispettivamente dalla legge n. 80 del 2003 (articolo 10) e dalla legge n. 137 del 2002 (articolo 1).