

La casistica è più ampia soprattutto in relazione alla proroga o al differimento di termini di delega. Quanto alle dimensioni del fenomeno, disposizioni di proroga o di riapertura di termini per l'esercizio delle deleghe sono state introdotte almeno in 9 casi nella XIV legislatura, in 6 casi nella XVI, in un caso nella XIII, nella XV e nella attuale legislatura.

Si segnalano rari casi, peraltro significativi, nei quali, nel corso dell'esame parlamentare, i disegni di legge di conversione sono arricchiti di ulteriori disposizioni volte ad introdurre nuove deleghe legislative. Con riferimento alle ultime legislature, si riscontra comunque una tendenza declinante: a fronte di sei procedimenti di conversione in cui sono state introdotte deleghe nella XIV legislatura, nelle successive si registrano due (XV) o una (XVI e XVII) ipotesi.

Tra i casi più recenti, a titolo esemplificativo, si ricorda l'articolo 1, comma 2, della legge n. 89 del 2014, di conversione del decreto-legge n. 66 del 2014, che ha delegato il Governo ad adottare, entro il 31 dicembre 2015, uno o più decreti legislativi per il completamento della riforma della struttura del bilancio. E prima, l'articolo 1, comma 2 della legge n. 148 del 2011, di conversione del decreto-legge n. 138 del 2011, che ha delegato il Governo alla riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari.

Come si vedrà più analiticamente nel prosieguo dell'esposizione, si rilevano in questo caso diversi criteri di ammissibilità degli emendamenti nei due rami del Parlamento. Alla Camera il disposto dell'articolo 15 della legge n. 400 del 1988 è assunto come parametro di valutazione nel vaglio di ammissibilità degli emendamenti e gli emendamenti che introducono nuove deleghe o modifiche di deleghe nell'ambito di disegni di legge di conversione sono conseguentemente ritenuti inammissibili. Al Senato la prassi è orientata diversamente e consente dunque la votazione di emendamenti recanti norme di delega.

Peraltro, la legittimità dell'inserimento di nuove deleghe nel testo della legge di

conversione pare trovare conforto in una recente pronuncia della Corte costituzionale (la sentenza n. 237 del 2013 sulla legge di conversione n. 148 del 2011 – Delega sulla 'geografia giudiziaria'), che rileva la completa autonomia delle disposizioni di delega inserite nella legge di conversione rispetto al decreto-legge e alla sua conversione.

3.5 I provvedimenti attuativi previsti dai decreti-legge.

Al riconoscimento della sussistenza di « casi straordinari di necessità e urgenza » quale presupposto indefettibile per l'adozione dei decreti-legge si connette la disposizione della legge n. 400 del 1988, secondo la quale i decreti-legge devono contenere misure di immediata applicazione (articolo 15, comma 3).

Come sottolineato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 220 del 2013, tale norma, pur non avendo, sul piano formale, rango costituzionale, esprime ed esplicita ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge, che entrerebbe in contraddizione con le sue stesse premesse, se contenesse disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo. Da questo punto di vista, la verifica dei presupposti di necessità ed urgenza si interseca con la tematica dei limiti contenutistici degli interventi recati dai provvedimenti di urgenza, che non possono introdurre riforme organiche di interi settori dell'ordinamento (quale, ad esempio, la riforma delle province).

Sotto un altro profilo, ai fini della medesima verifica della sussistenza di casi straordinari di necessità ed urgenza, deve essere valutato il sempre più frequente inserimento nei decreti-legge di disposizioni che rinviano ad atti normativi di rango subordinato o addirittura ad atti di carattere non normativo, quali i decreti di natura non regolamentare, definiti dalla giurisprudenza costituzionale atti dalla « indefinibile natura giuridica » (sentenza n. 116 del 2006).

I termini indicati per la adozione di tali atti sono sempre stati pacificamente considerati come meramente ordinatori, con la conseguenza che l'attuazione delle misure, che trovano la loro giustificazione nei presupposti costituzionali di necessità ed urgenza, risulta di fatto rimessa ad atti la cui emanazione è prevista in alcuni casi entro termini molto ampi o in altri casi senza indicazione di un termine.

Tale situazione risulta poi aggravata nei casi in cui per l'attuazione delle misure è previsto non un singolo atto, ma una serie di atti fra loro concatenati.

Possono in proposito richiamarsi, a titolo esemplificativo, i tre decreti-legge intervenuti in materia di liberalizzazione delle attività economiche e di semplificazione degli oneri delle imprese, che rinviavano l'attuazione della disciplina a successivi regolamenti di delegificazione, poi non adottati.

Si tratta, in particolare, delle seguenti disposizioni: articolo 3 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, relativo all'abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche, che dettava i principi fondamentali della liberalizzazione rinviando a regolamenti di delegificazione, da emanarsi entro il 31 dicembre 2012, l'individuazione delle disposizioni abrogate e la definizione della nuova disciplina; articolo 1 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, relativo alla liberalizzazione delle attività economiche e riduzione degli oneri amministrativi sulle imprese, che, dopo aver dettato i principi generali della nuova disciplina, rinviava a regolamenti di delegificazione, da emanare entro il 31 dicembre 2012, l'individuazione delle attività per le quali permaneva l'atto di assenso dell'amministrazione e la disciplina dei requisiti per l'esercizio delle attività economiche; tali regolamenti dovevano essere a loro volta preceduti dall'approvazione da parte delle Camere di una relazione che specificasse periodi ed ambiti di intervento degli atti regolamentari; articolo 12 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, relativo alla semplificazione procedimentale per l'esercizio di

attività economiche, che rinvia a regolamenti di delegificazione, da adottare entro il 31 dicembre 2012, la semplificazione dei procedimenti amministrativi concernenti l'attività di impresa, compresa quella agricola.

Per quanto riguarda le legislature più recenti, al 22 febbraio 2014, data di insediamento dell'Esecutivo in carica, il Governo Renzi, erano contenuti rinvii a 889 decreti da adottare, di cui 475 recati in decreti-legge, che rinviavano dunque a norme di carattere secondario, di cui 169 già scaduti.

Analizzando i dati relativi agli ultimi tre Governi per un periodo temporale pressoché corrispondente — e quindi i primi dodici mesi del Governo Monti, i primi dodici mesi del Governo Renzi e i dieci mesi del Governo Letta — emerge che i decreti attuativi previsti dal Governo Renzi sono 207; 278 sono quelli previsti dal Governo Letta e 567 previsti nei decreti-legge del Governo Monti. Ne deriva quindi uno sforzo — espressamente evidenziato anche dal Ministro per i Rapporti con il Parlamento nel corso della sua audizione — volto a ridurre nei decreti-legge il rinvio a norme di rango secondario.

Va altresì tenuto presente come il rinvio a decreti attuativi da adottare aumenta in sede di esame parlamentare della legge di conversione: dai dati analizzati emerge come il numero dei decreti attuativi da adottare rispetto al testo iniziale aumenta, di norma, di circa il 40 per cento a seguito dell'*iter* parlamentare.

Per quanto riguarda i dati relativi ai decreti-legge che non prevedono rinvii a decreti attuativi, è emerso un *trend* crescente nel corso degli ultimi anni: sono infatti circa il 30 per cento del totale nel Governo Renzi rispetto al 18 per cento del Governo Letta ed al 21 per cento del Governo Monti.

Al contempo, negli ultimi anni l'inserimento di termini per l'adozione degli atti attuativi ha costituito un ulteriore elemento che contribuisce quantomeno a temperare il difetto di connessione tra la *ratio* del provvedimento d'urgenza e le

disposizioni che rinviano ad atti di attuazione.

Nelle ultime legislature, nel Governo Monti i decreti attuativi da adottare con termini erano 273 ed erano 300 quelli senza alcun termine. Per il Governo Letta più o meno erano equivalenti quelli con termine (157) contro quelli che, invece, non prevedevano alcun termine di scadenza (155). Per il Governo Renzi sono 115 quelli che prevedono dei termini prefissati, contro 92 che non prevedono alcun termine.

3.6 Il fenomeno della reiterazione.

Nell'ambito della riflessione sui limiti costituzionali del ricorso al decreto-legge, riveste grande importanza la citata sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996, relativa alla illegittimità della reiterazione dei decreti-legge (v. *infra*, par. 6.1).

Tale sentenza ha avuto l'effetto di interrompere la formazione di « catene » di decreti-legge che si sanavano l'uno con l'altro e di diminuire il numero complessivo di decreti adottati dal Governo, che dai 669 della XII legislatura scendono ai 370 della XIII e ai 216 della XIV (v. Appendice – Tabella n. 1).

Come sopra si è accennato, i primi decreti-legge reiterati iniziano a comparire a partire dalla IV legislatura (1 nella IV legislatura, 4 in ciascuna delle legislature V e VI, 9 nella VII legislatura) per divenire 71 nella VIII legislatura, 134 nella IX legislatura, fino ai picchi di 224 della X legislatura, 328 della XI legislatura e 546 della XII legislatura (oltre che 179 nella XIII legislatura).

Giova altresì ricordare come il problema della legittimità della reiterazione sia tornato di recente a porsi in relazione al cosiddetto decreto-legge « salva-Roma », ossia il provvedimento d'urgenza che contiene disposizioni in ordine alla gestione commissariale di Roma capitale, accanto ad altre misure finanziarie necessarie ed urgenti. In relazione alla vicenda, il Governo ha dapprima adottato il decreto-

legge 31 ottobre 2013, n. 126, recante misure finanziarie urgenti in favore di regioni ed enti locali ed interventi localizzati nel territorio.

Pochi giorni prima della scadenza del provvedimento, su questo è intervenuta una lettera del 27 dicembre 2013 del Presidente della Repubblica ai Presidenti delle Camere, in cui venivano avanzate forti perplessità sull'inserimento nel decreto, nel corso dell'esame parlamentare, di numerose ed eterogenee disposizioni, inserimento che avrebbe potuto determinare l'esercizio da parte del Capo dello Stato del potere di rinvio, con conseguente decadenza dell'intero decreto-legge.

Nella medesima lettera il Presidente della Repubblica esprimeva l'avviso che in un caso del genere fosse possibile una parziale reiterazione del decreto che tenesse conto dei motivi alla base della richiesta di riesame.

Contestualmente alla decadenza del provvedimento per mancata conversione in legge, il Governo ha emanato il decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 151 (cosiddetto « salva-Roma 2 »), con il quale sono ripresi in buona parte non solo contenuti di norme introdotte durante l'esame parlamentare del citato decreto-legge n. 126 del 2013, ma anche norme presenti nella versione licenziata dal Consiglio dei ministri del medesimo decreto-legge n. 126 del 2013. Tuttavia anche questo decreto non è stato convertito in legge nei termini costituzionali ed i suoi contenuti sono stati ripresi in buona parte con l'emanazione del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16 (cosiddetto « salva-Roma 3 »), convertito dalla legge n. 68 del 2014; anche in questo provvedimento figurano due disposizioni presenti nei testi originari dei decreti non convertiti.

Anche nella XV legislatura si è verificata una sostanziale reiterazione della disciplina contenuta nel decreto-legge 1° novembre 2007, n. 181 (Disposizioni urgenti in materia di allontanamento dal territorio nazionale per esigenze di pubblica sicurezza), decaduto a seguito di un complesso *iter* parlamentare, nonché successivamente ad un intervento del Presidente della Repubblica, il quale segnalava

errori materiali nel testo del disegno di legge di conversione.

Prima della decadenza del decreto è stato adottato un nuovo testo, sostanzialmente analogo al primo, il decreto-legge 29 dicembre 2007, n. 249 (Misure urgenti in materia di espulsioni e di allontanamenti per terrorismo e per motivi imperativi di pubblica sicurezza), anch'esso peraltro poi decaduto a seguito della sopravvenuta crisi di governo e della conseguente fine della legislatura.

3.7 Il numero di decreti-legge convertiti con voto di fiducia.

A seguito della citata sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996 è divenuto sempre più frequente il ricorso, da parte dell'Esecutivo, all'apposizione della questione di fiducia sulla conversione dei decreti-legge. Se, infatti, nella XII legislatura risulta un solo disegno di legge di conversione di decreto-legge (decreto-legge n. 41 del 1995) sul quale il Governo (Governo Dini) ha posto la fiducia, sia alla Camera, sia al Senato, nella XIII legislatura divengono 18 i disegni di legge di conversione di decreti-legge sui quali il Governo ha posto la fiducia (16 il Governo Prodi I e 2 il Governo D'Alema); di questi su 4 è stata posta la fiducia sia alla Camera, sia al Senato.

Nella XIV legislatura il Governo Berlusconi II ha posto la fiducia alla Camera sulla conversione di 11 decreti-legge e di 4 di questi anche al Senato. Nel successivo gabinetto Berlusconi III sono 6 le leggi di conversione su cui è stata posta la fiducia di cui 3 in entrambe le Camere.

Nella XV legislatura il Governo Prodi II, in quasi due anni, ha posto la questione di fiducia 14 volte su 10 disegni di legge di conversione, uno dei quali decaduto (n. 181 del 2007) ed uno emanato dal Governo Berlusconi III (n. 173 del 2006).

Nella XVI legislatura, il Governo Berlusconi IV, in poco più di 42 mesi, ha posto la questione di fiducia 34 volte su 22 disegni di legge di conversione. Nell'ultimo anno della XVI legislatura, il Governo

Monti ha adottato numerosi decreti-legge con ampi contenuti multisettoriali, convertiti in genere attraverso un doppio voto di fiducia, alla Camera ed al Senato. Nel dettaglio, il Governo Monti, in poco più di 15 mesi, ha posto la fiducia 29 volte su 16 disegni di legge di conversione.

Nella XVII legislatura (aggiornamento al 31 marzo 2015) sono state 20 le votazioni di fiducia su leggi di conversione di decreti-legge alla Camera e 16 al Senato. Per quanto riguarda in particolare la Camera, 6 volte è stata posta la questione di fiducia su leggi di conversione da parte del Governo Letta e 14 volte da parte del Gabinetto Renzi.

È emerso come sia più frequente il ricorso alla questione di fiducia alla Camera rispetto al Senato, nonostante la presenza, in genere, di maggioranze più ampie. Questo dato può essere ascritto alle diverse regole per l'esame parlamentare dei decreti-legge nei due rami del Parlamento. Presso il Senato al decreto-legge si applica, infatti, in via ordinaria l'istituto del contingentamento dei tempi e la prassi è da lungo tempo consolidata nel senso di procedere comunque alla votazione finale in tempo utile per garantire il rispetto dei termini costituzionali (cosiddetta 'ghigliottina').

Alla Camera invece i decreti-legge non sono soggetti al contingentamento dei tempi e per superare le pratiche ostruzionistiche si fa ricorso alla posizione della questione di fiducia (cosiddetta 'fiducia tecnica'). La cosiddetta 'ghigliottina', affermata a partire dalla XIII legislatura e la cui applicazione è stata da allora preannunciata in diverse circostanze, è stata applicata una sola volta, nella seduta del 29 gennaio 2014.

Ci sono stati anche casi – molto limitati – in cui è stata posta la fiducia ma il decreto-legge non è stato poi convertito. Ciò è avvenuto nella XVII legislatura, con il decreto-legge 31 ottobre 2013, n. 126, recante misure finanziarie urgenti in favore di regioni ed enti locali ed interventi localizzati nel territorio, che è stato approvato dal Senato in prima lettura; alla Camera, dopo l'approvazione della que-

stione di fiducia, il Governo ha rinunciato alla sua conversione. Nella XV legislatura, il decreto-legge 1° novembre 2007, n. 181, recante disposizioni urgenti in materia di allontanamento dal territorio nazionale per esigenze di pubblica sicurezza, è stato approvato in prima lettura dal Senato attraverso la posizione della questione di fiducia e trasmesso alla Camera, dove è decaduto.

3.8 La presentazione di maxiemendamenti per la conversione dei decreti-legge.

Il ricorso alla questione di fiducia posta su emendamenti del Governo che, tenendo di norma conto anche del dibattito svolto in sede parlamentare, riscrivono l'intero contenuto del decreto-legge è divenuta nel tempo sempre più frequente in sede di conversione dei decreti-legge.

Se, infatti, negli anni Ottanta il Governo poneva la fiducia sul testo elaborato dalla Commissione in sede referente (come avvenuto, a titolo esemplificativo, per la conversione del decreto-legge n. 697 del 1982 in materia fiscale, del decreto-legge n. 463 del 1983 sul contenimento della spesa pubblica o del decreto-legge n. 70 del 1984 in materia di tariffe, prezzi amministrati ed indennità di contingenza) ovvero sul testo risultante dalle modifiche apportate dall'altro ramo del Parlamento (è il caso, ad esempio, del decreto-legge n. 463 del 1983, recante misure urgenti in materia previdenziale e sanitaria e per il contenimento della spesa pubblica), ponendo in taluni casi la fiducia su emendamenti comunque relativi solo a porzioni di testo (come per il decreto-legge n. 953 del 1982 in materia tributaria), a partire dagli anni Novanta (è il caso del decreto-legge n. 299 del 1991 in materia di imposta comunale sull'incremento del valore degli immobili, del decreto-legge n. 307 del 1991 sul regime fiscale dei redditi da capitale o del decreto-legge n. 306 del 1992 di modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa) e fino

alla fine della XVI legislatura diventa sempre più ricorrente la posizione della questione di fiducia sul « maxi-emendamento » presentato dal Governo (tra i tanti, si può richiamare il decreto-legge n. 203 del 2005 sul contrasto all'evasione fiscale, collegato alla manovra di finanza pubblica), anche se non mancano casi in cui la fiducia viene posta sul testo della Commissione (come per il decreto-legge n. 35 del 2005, in materia di Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale).

In particolare, è stata posta la questione di fiducia su nuovi maxi-emendamenti del Governo in sede di conversione di decreti-legge 6 volte nella XIII legislatura (durata 60,5 mesi), 13 volte nella XIV legislatura (durata 59 mesi), 8 volte nella XV legislatura (durata 24 mesi) e 11 volte nella XVI legislatura (durata 58,5 mesi).

Un'inversione di tendenza si ha nella XVI legislatura, prima con il Governo Berlusconi e poi con il Governo Monti, quando riprende la prassi che porta il Governo a porre la questione di fiducia non su un proprio emendamento ma sul testo definito dalla Commissione di merito in sede referente senza rendere così necessaria la presentazione di maxiemendamenti con portata innovativa rispetto all'istruttoria svolta in sede parlamentare, in ossequio proprio al lavoro svolto in tale sede.

Sebbene la prassi di presentazione di maxiemendamenti sia stata sostanzialmente abbandonata nelle ultime legislature, giova richiamare la sentenza della Corte costituzionale, la n. 251 del 2014, la quale dedica un passaggio che — pur non facendo parte della *ratio decidendi* della decisione — fa riferimento alla prassi dei maxiemendamenti in sede di conversione dei decreti-legge, qualificandola come « prassi » — quindi non come consuetudine — e affermando che è una « prassi problematica ».

3.9 Il fenomeno del cosiddetto « bicameralismo alternato ».

Seppure rientrando nella « fisiologia » del sistema bicamerale, si può osservare la

circostanza per cui, in talune occasioni e per determinate ragioni, nell'ambito dei 60 giorni di cui il Parlamento dispone per la conversione dei decreti-legge, viene dedicato un tempo maggiore ed un'istruttoria più approfondita in un ramo del Parlamento rispetto all'altro. A tal proposito, a partire dalla XVI legislatura, può ravvisarsi una vera e propria prassi che ha dato luogo ad una sorta di « bicameralismo alternato », per cui la Camera titolare dell'esame in prima lettura di un decreto-legge invia il testo all'altra Camera solo pochi giorni prima della scadenza, precludendo di fatto all'altro ramo del Parlamento la possibilità di un esame approfondito.

Focalizzando l'attenzione sulla XVII legislatura, ai fini della conversione, (al 31 marzo 2015) in 37 casi vi è stata una sola lettura in ciascuna delle due Camere: le modificazioni, infatti, sono state apportate esclusivamente dalla Camera che ne ha iniziato l'esame (in 21 casi la Camera dei deputati e in 16 il Senato della Repubblica).

Nei restanti 10 casi la *navette* ha compreso una doppia lettura in un ramo del Parlamento (in 4 casi il percorso è stato Camera-Senato-Camera, mentre in 6 casi il Senato ha effettuato una prima lettura e, dopo le modifiche della Camera, un secondo esame).

3.10 L'innesto dei contenuti di decreti-legge sul testo di altri decreti in corso di conversione.

Un fenomeno diverso dalla reiterazione ma a questa parzialmente assimilabile, per alcuni aspetti, sviluppatosi in particolare nelle ultime legislature, è quello dell'innesto dei decreti-legge non convertiti in altri provvedimenti.

Vi è, infatti, un consistente numero di decreti emanati e successivamente decaduti senza l'approvazione del relativo disegno di legge di conversione, il cui contenuto in molti casi viene trasfuso, prima o anche successivamente alla decorrenza del termine costituzionale per la loro de-

cadenza, in altri disegni di legge in corso di discussione. Spesso, in particolare nella XVI legislatura, ciò è avvenuto attraverso l'inserimento delle disposizioni del decreto in disegni di legge di conversione di altri decreti-legge. In altri casi il contenuto dei decreti non convertiti è stato inserito anche in disegni di legge ordinari.

Il fenomeno dell'accorpamento tra più decreti (ossia, quando per via emendativa viene inserito in tutto o in parte il contenuto di un decreto « in scadenza » in un diverso disegno di legge di conversione contemporaneamente *in itinere*) è presente nella XV legislatura in soli due casi, mentre è divenuto più frequente nella XVI legislatura, nella quale spesso i decreti che non hanno avuto una formale approvazione del relativo disegno di legge di conversione sono comunque confluiti, prima della scadenza, in altri disegni di legge di conversione in corso di discussione. Tale fenomeno, peraltro, da un lato è suscettibile di ingenerare incertezze interpretative relativamente alla disciplina concretamente operante in un dato periodo nelle materie oggetto di intervento legislativo, e, dall'altro, deve essere considerato in relazione ai caratteri di specificità, omogeneità e corrispondenza al titolo del contenuto dei decreti-legge.

In alcuni casi, l'accorpamento attiene a decreti che hanno ad oggetto un'identica materia, ovvero in cui uno rechi sostanzialmente una sorta di « completamento » della disciplina contenuta nell'altro.

È il caso, ad esempio, del decreto-legge 13 ottobre 2008, n. 157 (Ulteriori misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio), assorbito nella legge di conversione del decreto-legge 9 ottobre 2008, n. 155 (Misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio e la continuità nell'erogazione del credito alle imprese e ai consumatori, nell'attuale situazione di crisi dei mercati finanziari internazionali). Vi sono, inoltre, i due decreti-legge sull'emergenza rifiuti in Campania, emanati a pochi giorni di distanza l'uno dall'altro (decreti-legge nn. 90 e 107 del 2008: il decreto n. 107 è stato abrogato, con contestuale salvezza degli

effetti, dalla legge 14 luglio 2008, n. 123, di conversione del decreto-legge n. 90).

In altri casi, l'accorpamento riguarda decreti di natura e contenuti assai diversi, ovvero vi è confluenza del contenuto di un decreto-legge nei disegni di legge di stabilità, quindi in un ulteriore provvedimento *in itinere* con una data di approvazione predeterminata.

Così, sono confluiti in un unico procedimento di conversione i decreti-legge n. 97 del 2008, recante disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga di termini, n. 113 del 2008, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e n. 114 del 2008, recante misure urgenti per fronteggiare l'aumento delle materie prime e dei carburanti nel settore della pesca, nonché per il rilancio competitivo del settore.

Analogamente, le disposizioni del decreto-legge 27 giugno 2012, n. 87, recante misure urgenti in materia di efficientamento, valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico, di razionalizzazione dell'amministrazione economico-finanziaria, nonché misure di rafforzamento del patrimonio delle imprese del settore bancario, sono confluite nel decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135; le disposizioni del decreto-legge 16 novembre 2012, n. 194, recante disposizioni integrative per assicurare la tempestività delle procedure per la ripresa dei versamenti tributari e contributivi sospesi da parte di soggetti danneggiati dal sisma del maggio 2012 sono confluite nel decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213; le disposizioni del decreto-legge 2 novembre 2012, n. 187, recante misure urgenti per la ridefinizione dei rapporti

contrattuali con la Società Stretto di Messina S.p.A. ed in materia di trasporto pubblico locale sono confluite nell'ambito del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221; le disposizioni del decreto-legge 24 giugno 2013, n. 72, recante misure urgenti per i pagamenti dei debiti degli enti del Servizio sanitario nazionale, sono confluite nell'ambito del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia.

Più di recente, sono confluite nella legge di stabilità 2015 (legge n. 190 del 2014) i contenuti di tre decreti-legge, lasciati quindi decadere: le disposizioni del decreto-legge n. 198 del 2014, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative concernenti il rinnovo dei Comitati degli italiani all'estero e gli adempimenti relativi alle armi per uso scenico, nonché ad altre armi ad aria compressa o gas compresso destinate all'attività amatoriale e agonistica; le disposizioni del decreto-legge n. 165 del 2014 recanti norme in materia di bonifica e messa in sicurezza di siti contaminati e misure finanziarie relative ad enti territoriali; le disposizioni del decreto-legge n. 185 del 2014 in materia di proroga dei termini di pagamento IMU per i terreni agricoli.

3.11 I tempi di adozione dei decreti-legge.

In base all'articolo 77 della Costituzione il Governo, quando adotta « provvedimenti provvisori con forza di legge » deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro 5 giorni.

Nell'attuazione della previsione costituzionale, il « giorno stesso » per la presentazione alle Camere è stato riferito al giorno della pubblicazione, data da cui decorre l'entrata in vigore.

Nella sentenza n. 22 del 2012 la Corte costituzionale ha peraltro affermato, a

titolo di *obiter dictum*, che il disegno di legge di conversione deve essere presentato alle Camere « il giorno stesso » della emanazione dell'atto normativo urgente ». Nella medesima sentenza, la Corte si è soffermata sulla rapidità che caratterizza il procedimento di esame del decreto-legge, connotato dalla brevità dei termini entro cui le Camere sono chiamate a riunirsi e dalle specifiche procedure parlamentari volte ad assicurare il rispetto dei termini costituzionali.

La procedura di adozione è inoltre delineata dalla legge n. 400 del 1988 che prevede la deliberazione da parte del Consiglio dei ministri (articolo 2, comma 3) e la presentazione per l'emanazione al Presidente della Repubblica (articolo 15, comma 1). Il decreto-legge è pubblicato, senza ulteriori adempimenti, nella *Gazzetta Ufficiale* immediatamente dopo la sua emanazione (articolo 15, comma 4).

Va peraltro rilevato come sempre più frequentemente tra la delibera del Consiglio dei ministri e la presentazione al Presidente della Repubblica per l'emanazione trascorra un lasso di tempo non breve.

Analizzando i decreti-legge emanati a partire dal Governo Prodi II (17 maggio 2006) fino al Governo Renzi, raggruppati per i giorni di intervallo tra la deliberazione del Consiglio dei ministri e la pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* (v. Appendice - Tabella n. 4), emerge che la percentuale di decreti-legge pubblicati oltre 4 giorni dalla deliberazione del Consiglio dei ministri è aumentata nel tempo, passando dal 36,2 per cento del Governo Prodi II, al 60 per cento del Governo Berlusconi IV, al 53,7 per cento del Governo Monti, al 64 per cento del Governo Letta fino al 79,2 per cento del Governo Renzi.

Tra questi emergono due casi limite della XVI e della XVII legislatura: il decreto-legge n. 72 del 2010, recante misure urgenti per il differimento di termini in materia ambientale e di autotrasporto, nonché per l'assegnazione di quote di emissione di CO₂, pubblicato 21 giorni dopo la deliberazione del Consiglio dei ministri; il decreto-legge n. 74 del 2014,

recante misure urgenti in favore delle popolazioni dell'Emilia-Romagna colpite dal terremoto e dai successivi eventi alluvionali verificatisi tra il 17 ed il 19 gennaio 2014, nonché per assicurare l'operatività del Fondo per le emergenze nazionali, pubblicato 24 giorni dopo la deliberazione del Consiglio dei ministri.

In un caso, la pubblicazione del decreto-legge è stata posticipata rispetto alla emanazione da parte del Presidente della Repubblica, avvenendo a distanza di 7 giorni da tale emanazione e di 18 giorni dalla deliberazione del Consiglio dei ministri (decreto-legge 22 novembre 2004, n. 279, recante disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica).

La media dell'intervallo tra la deliberazione e la pubblicazione ha subito, nel corso delle tre legislature, un progressivo incremento: dai 3,8 giorni del secondo Governo Prodi ai 6,2 del quarto Governo Berlusconi; successivamente il Governo Monti ha ridotto i tempi di pubblicazione a una media di 4,7 giorni, aumentati fino a 5,3 con il Governo Letta per toccare quota 9 giorni medi con il Governo Renzi.

La media complessiva delle ultime tre legislature si attesta al momento sui 5,6 giorni di ritardo.

Va in proposito considerato che l'intervallo di qualche giorno nella pubblicazione dei decreti-legge può essere fisiologico e può dipendere da ragioni tecniche o dall'evenienza che spesso le riunioni del Consiglio dei ministri si svolgono il venerdì e quindi i decreti vengono pubblicati il lunedì o il martedì successivo.

L'intervallo può essere invece più ampio quando i decreti-legge vengono approvati dal Consiglio dei ministri in prossimità di una pausa dei lavori parlamentari. In questi casi la pubblicazione viene posticipata per evitare che il tempo di conversione di 60 giorni possa essere « scontato » dal periodo di chiusura delle Camere. Negli altri casi il ritardo, generalmente, è dovuto alla necessità di trovare l'intesa tra i Ministeri interessati (la formula « salvo intese » accompagna frequen-

temente i comunicati relativi all'approvazione di decreti-legge) o alla difficoltà di trovare l'idonea copertura finanziaria.

Va altresì tenuto presente che l'intervallo tra la data di approvazione dei decreti-legge in Consiglio dei ministri e la loro pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* risulta, dall'analisi svolta, minimo per i decreti emergenziali mentre tende a dilatarsi per i decreti attuativi del programma di governo.

3.12 L'adozione di decreti-legge nel periodo di scioglimento delle Camere.

Nel corso degli anni alcuni Presidenti del Consiglio, a partire dagli anni '80 (si veda, ad esempio, la nota di Fanfani del 5 maggio 1983), hanno ritenuto di perimetrare l'attività consentita al Governo dimissionario, adottando apposite direttive in occasione delle dimissioni.

L'attività consentita al Governo dimissionario (sia nel caso in cui le dimissioni avvengano nel corso della legislatura sia nel caso di conclusione naturale della stessa) non è infatti univocamente definita anche se, in massima parte, la restrizione dei poteri deriva sostanzialmente dalla prassi e dalla correttezza costituzionale.

L'unico limite espresso concerne il fatto che il Governo dimissionario non potrebbe chiedere la registrazione con riserva degli atti che la Corte dei conti, in sede di controllo, abbia ritenuto illegittimi. Tale previsione, peraltro dalla portata limitata, è contenuta nel regio decreto n. 2441 del 1923, anteriore alla Carta costituzionale.

Per quanto riguarda le direttive adottate dai Presidenti del Consiglio giova richiamare la più recente direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 25 gennaio 2008, che ha riguardato l'individuazione dei limiti che gravano sul Governo dimissionario.

Nel preambolo si prevede che « il Governo rimane impegnato nel disbrigo degli affari correnti, nell'attuazione delle determinazioni già assunte dal Parlamento e nell'adozione degli atti urgenti. Dovrà, in particolare, essere assicurata la continuità

dell'azione amministrativa, con particolare riguardo ai problemi dell'occupazione, degli investimenti pubblici ed ai processi di liberalizzazione e di contenimento della spesa pubblica ». Riguardo all'attività normativa si specifica che qualora ricorrano i presupposti di cui all'articolo 77 della Costituzione potrà procedersi all'adozione di decreti-legge.

L'attività svolta dal Governo dimissionario include dunque l'adozione di decreti-legge, nel rispetto dei vincoli fissati dalla Costituzione per tali atti.

Specularmente, scorrendo la prassi formatasi nei periodi di *prorogatio*, emerge come le Camere sciolte si siano riunite per esaminare, in via prevalente, disegni di legge di conversione di decreti-legge oltre che gli altri atti consentiti in tale fase.

Riguardo all'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, peraltro, è stato precisato dal Presidente della Camera nella seduta del 25 gennaio 1994 (anche se in una data antecedente alle riforme regolamentari del 1997) che il previsto vaglio di ammissibilità degli emendamenti a tali provvedimenti deve intendersi — con riferimento al periodo di scioglimento — « in modo ancora più rigoroso in relazione all'arresto della funzione legislativa ordinaria ».

Al tempo stesso, giova considerare come dai lavori preparatori della Costituente emerga come la principale ragione della *prorogatio* vada ravvisata nella salvaguardia dei meccanismi di equilibrio istituzionale, ritenendo opportuno che « non sia da togliere, nell'intervallo fra le legislature, una possibilità di controllo e di azione parlamentare; al che potrà servire non un esercizio normale di poteri e di lavori delle Camere ma il loro intervento nelle contingenze ove sia necessario ».

Focalizzando l'analisi sui dati relativi ai decreti-legge emanati durante i periodi di scioglimento delle Camere (v. Appendice — Tabella n. 5) emerge come fino alla IV legislatura, in tali periodi, non è stato adottato alcun provvedimento normativo di urgenza da parte dei Governi ad eccezione di 2 decreti-legge — adottati 4 giorni prima della prima seduta delle Camere —

relativi, rispettivamente, agli scrutini e gli esami nelle scuole secondarie e artistiche per l'anno scolastico 1952-53 (decreto-legge 21 giugno 1953, n. 451) e all'istituzione dell'ammasso per contingente del frumento (decreto-legge 21 giugno 1953, n. 452).

Sono stati adottati 2 decreti-legge anche dopo lo scioglimento delle Camere al termine della V legislatura mentre al termine delle legislature VI e VII sono stati adottati, in entrambi i casi, 13 decreti-legge. Il numero di provvedimenti normativi di urgenza emanati al termine della VII legislatura è ancora molto limitato, pari a 3 decreti-legge, mentre aumenta al termine della IX legislatura (43 decreti-legge). Dopo lo scioglimento delle Camere al termine della X legislatura vennero adottati 12 decreti-legge, mentre diviene allarmante il numero di decreti-legge emanati nel periodo di scioglimento delle Camere negli anni antecedenti alla sentenza n. 360 del 1996: rispettivamente 100 e 119 in un arco temporale di circa tre mesi al volgere, rispettivamente, delle legislature XI e XII.

Tra i principali ambiti su cui tali provvedimenti sono intervenuti si richiama, a titolo esemplificativo: settore portuale e marittimo; attuazione del piano di ristrutturazione del comparto siderurgico; istituzione dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica; misure in materia di dighe; partecipazione italiana a missioni di pace; prevenzione e rimozione dei fenomeni di dispersione scolastica; accelerazione della concessione delle agevolazioni alle attività e per il personale della soppressa Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno; copertura dei posti vacanti nell'organico del Corpo di polizia penitenziaria; nuova sede del circolo ufficiali delle Forze armate; rifinanziamento della disciplina del credito peschereccio di esercizio; campagna lattiero-casearia 1994-1995; accelerazione delle procedure di dismissione di partecipazioni del Ministero del tesoro in società per azioni; disposizione a favore delle zone colpite

da fenomeni alluvionali nei mesi da settembre a dicembre 1993; fissazione del termine relativo alla nuova disciplina del rapporto di impiego delle Forze di polizia anche ad ordinamento militare; disposizioni per garantire il proseguimento degli interventi in favore degli sfollati dai territori della ex Jugoslavia, dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose e delle attività di volontariato; adeguamento di canoni e di contributi per l'esercizio di stazioni di radioamatore; rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali; riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo in un processo produttivo o in un processo di combustione, nonché in materia di smaltimento dei rifiuti; disposizioni urgenti concernenti l'iscrizione al registro dei revisori contabili; disposizioni urgenti in materia di avanzamento degli ufficiali delle Forze armate e dell'Arma dei carabinieri; utilizzazione in conto residui di fondi stanziati per interventi in campo sociale; provvedimenti urgenti per il personale dell'Amministrazione penitenziaria e per il servizio di traduzione dei detenuti.

A seguito dell'intervento della Corte costituzionale relativo alla reiterazione, anche il numero di decreti-legge adottati nei periodi di scioglimento delle Camere si riduce di conseguenza: 13 al termine della XIII legislatura, 4 al termine della XIV legislatura e 6 al termine della XV legislatura.

Infine, prima dell'inizio della XVII legislatura, nella fase di scioglimento delle Camere, sono stati emanati 2 decreti-legge: il decreto-legge 14 gennaio 2013, n. 1, recante « Disposizioni urgenti per il superamento di situazioni di criticità nella gestione dei rifiuti e di taluni fenomeni di inquinamento ambientale » ed il decreto-legge 28 dicembre 2012, n. 227, recante « Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il

consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione ».

4. LE PRINCIPALI CAUSE DEL FENOMENO

Come già evidenziato, da più di quaranta anni si discute sulle cause del ricorso massiccio e sistematico alla decretazione d'urgenza. L'eziologia del fenomeno viene ricondotta a una pluralità di fattori, tra i quali spiccano: a) la difficoltà del sistema istituzionale disegnato dalla Costituzione del 1948 di rispondere tempestivamente alle domande di regolazione provenienti da una società in continua trasformazione; b) la « lentezza » del Parlamento e l'assenza in via generale di corsie preferenziali per i disegni di legge del Governo; c) la scarsa coesione delle maggioranze di governo; d) la crisi della legge, intesa come progressiva incapacità dell'ordinamento di mantenere un assetto normativo stabile e coerente. L'analisi di questi fattori causali può essere utile per mettere in luce il peso effettivo che ciascuno di essi ha avuto e ha tutt'ora rispetto al fenomeno dell'abuso della decretazione.

4.1 *La difficoltà del sistema istituzionale disegnato dalla Costituzione del 1948 di rispondere tempestivamente alle domande di regolazione provenienti da una società in continua trasformazione.*

L'assetto costituzionale vigente è stato assai sovente indicato come uno dei più potenti fattori di freno ad una attività legislativa in grado di adeguarsi ai tempi e ai ritmi di una società in costante e, a volte, tumultuosa trasformazione. In particolare, il sistema bicamerale perfetto è stato considerato uno degli aspetti di maggior ostacolo alla speditezza del procedimento legislativo. Nell'indagine conoscitiva svolta dalla I Commissione nell'ambito dell'esame dei progetti di legge di riforma della seconda parte della Costituzione, e nel corso del dibattito in Commissione e in

Assemblea sui medesimi progetti, è stato da più parti richiamato questo aspetto.

In particolare è stato sottolineato come, a fronte dei modesti risultati ottenuti sul piano del rafforzamento della rappresentanza, il bicameralismo abbia costituito più che una soluzione in termini di maggiore ponderazione delle decisioni parlamentari, un fattore di rallentamento.

Questa diagnosi è quella maggiormente condivisa e radicata, tant'è che ha portato — come si vedrà oltre nella relazione — alla proposta di riforma costituzionale attualmente in discussione che determina il superamento del bicameralismo paritario.

4.2 *La « lentezza » del Parlamento e l'assenza in via generale di « corsie preferenziali » per i disegni di legge del Governo.*

Connesso con il fattore causale sopra descritto, ma distinto e separato sul piano concettuale e dell'esperienza, è il richiamo alla disciplina del procedimento legislativo. Cadenza, fasi, organizzazione e tempi sono considerati non adeguati a soddisfare la domanda di regolazione proveniente dal Governo ai fini dell'attuazione del suo programma.

È questo un aspetto di particolare complessità e delicatezza, perché chiama in causa, per un verso, aspetti di natura regolamentare e procedurale e quindi gli assetti derivanti dai regolamenti parlamentari. Per altro verso, richiede uno sguardo più ampio sulle modalità di svolgimento della dialettica parlamentare, sulle strategie dei gruppi di opposizione e sulle capacità di tenuta dei gruppi di maggioranza.

Non v'è dubbio che vi sia una questione relativa ai tempi del procedimento: senza entrare nella sfera di competenza della Giunta per il regolamento, che sta elaborando una serie di proposte in merito (v. *infra*, par. 6.3), basti qui ricordare che si pone senz'altro un problema di disciplina del procedimento, che può e deve essere razionalizzato e snellito, senza sacrificio per le garanzie delle opposizioni e delle

esigenze istruttorie sui singoli progetti di legge.

Al tempo stesso, occorrerebbe una riflessione più vasta, che quest'Assemblea potrebbe promuovere e sviluppare, sulle caratteristiche del nostro sistema democratico e sulle dinamiche che caratterizzano l'attività parlamentare tra istanze di rappresentazione dei conflitti e delle posizioni divergenti e istanze che spingono all'assunzione delle decisioni necessarie all'attuazione dei programmi di governo.

Occorre considerare che la stessa Costituzione del 1948 ha previsto all'articolo 72, secondo comma, che debbano essere disciplinati dai « regolamenti » procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza. Questo significa che era ben presente all'Assemblea costituente la necessità di mettere il Parlamento nelle condizioni di rispondere con prontezza ai casi di « urgenza », pur restando nell'alveo dei procedimenti legislativi ordinari. Il ricorso all'istituto dell'abbreviazione dei tempi nella prassi dei regolamenti parlamentari non ha dato i frutti sperati, forse perché, in una prima fase dell'esperienza repubblicana, alla pressante domanda di regolazione e alla esigenza di celerità di decisione rispondeva efficacemente il ricorso alle Commissioni in sede legislativa e successivamente — allorché l'introduzione del sistema elettorale maggioritario ha portato ad una drastica riduzione di tale istituto — il ricorso « fuori misura » al decreto-legge era ormai una criticità conclamata.

Ad ogni modo, è innegabile che il mancato decollo di questa previsione costituzionale — che non si è tradotta nella definizione, in via generale, di « corsie preferenziali » per i disegni di legge del Governo o per i progetti di iniziativa parlamentare dichiarati urgenti — costituisca uno dei fattori che oggi viene ritenuto responsabile del massiccio ricorso alla decretazione d'urgenza.

In realtà occorre precisare che una corsia preferenziale è disciplinata dai regolamenti parlamentari ed è costituita dal procedimento di approvazione dei provvedimenti cosiddetti « collegati alla manovra

di finanza pubblica », indicati nel Documento di economia e finanza (DEF).

Con riferimento a tali disegni di legge, infatti, il Governo può chiedere che la Camera deliberi sul progetto di legge entro un determinato termine, riferito alle scadenze della manovra finanziaria complessiva. Sulla richiesta formulata dal Governo delibera all'unanimità la Conferenza dei Presidenti di Gruppo o, in mancanza di accordo unanime, l'Assemblea. Questa procedura, per quanto utilizzata ampiamente anche nella recente esperienza, non ha una portata generale e come tale non è stata idonea nel tempo a svolgere una effettiva funzione deflattiva del numero dei decreti-legge.

D'altro canto, non può non osservarsi come molto spesso sia proprio la compressione sugli spazi di esame parlamentare esercitata dai decreti-legge a non consentire un fisiologico svolgersi dell'attività legislativa ordinaria, la quale finisce per avere tempi molto lunghi anche a causa del troppo spazio richiesto dall'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge (sul poco tempo lasciato dalla decretazione d'urgenza alla legislazione ordinaria, v. memoria depositata dal professor Volpi).

È stato sostanzialmente innescato un circuito perverso, in forza del quale la decretazione d'urgenza assume caratteri abnormi nella misura in cui il Parlamento non è in grado di assumere decisioni rapide per via ordinaria. Ma a sua volta il Parlamento non ha spazi ordinari di agibilità a causa del numero elevatissimo di decreti-legge da convertire.

Ad ogni modo la questione relativa alla cosiddetta « corsia preferenziale » è stata affrontata nel disegno di legge di modifica della parte seconda della Costituzione, di cui si dirà più avanti.

4.3 La scarsa coesione delle maggioranze di governo.

Se la « lentezza » del Parlamento e l'assenza di « corsie preferenziali » per i disegni di legge del Governo sono argo-

menti per lo più invocati nell'ottica delle prerogative dell'Esecutivo, la scarsa coesione delle maggioranze di governo è fattore richiamato nella prospettiva di un uso « strumentale » della decretazione d'urgenza denunciato più volte e in diverse epoche dalle opposizioni.

Come evidenziato già nel corso del dibattito parlamentare svolto presso la I Commissione nel corso della IX legislatura, analizzando i dati relativi al numero dei decreti-legge presentati nelle prime otto legislature in raffronto con le diverse situazioni politico-parlamentari emerge come — in tale periodo storico — le punte si siano registrate soprattutto a fronte di situazioni di difficoltà del Governo rispetto alla « tenuta » della maggioranza, non tanto in relazione alla sua ampiezza quanto alla generale situazione politico-parlamentare di volta in volta determinatasi.

Come osservava il deputato Bassanini in occasione di quel dibattito, « il ricorso al decreto-legge è divenuto uno strumento per compattare maggioranze disomogenee, per garantire al Governo in Parlamento un consenso, che per via di spontanea convergenza politica i gruppi parlamentari della maggioranza non gli potrebbero assicurare ». Ma Bassanini si spingeva oltre, chiedendosi se « costituzionalmente l'istituto del decreto-legge possa a buon diritto essere utilizzato per una finalità siffatta, che, per vero, non sembra possa essere annoverata tra i fini che hanno ispirato l'invenzione del Costituente ». (*La decretazione d'urgenza: il dibattito nella I Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati: 6 ottobre — 17 novembre 1983, p. 40*).

Questa opinione non fu peraltro condivisa tra tutti coloro che intervennero nel corso del dibattito in I Commissione nel 1983. In particolare il deputato Galloni affermava « non sarei d'accordo con coloro i quali dicono e hanno detto che il ricorso frequente al decreto-legge è collegato...al venir meno di maggioranze sicure: no, al contrario il fenomeno è collegato, a mio avviso, all'aprirsi — ed è stato un fatto positivo nella nostra esperienza delle le-

gislature repubblicane che si sono susseguite dopo la VI — di un dialogo maggiore tra maggioranza e opposizione » (*La decretazione d'urgenza, op. cit., pp. 66 e seg.*).

Da questo contrasto di punti di vista, emerge con chiarezza come non sia univoca la posizione sulla effettiva incidenza di questo fattore causale. Né, d'altra parte, è agevole rinvenire dati che diano ad esso riscontro oggettivo. Certo è che nella storia repubblicana, soprattutto in passato, vi sono state numerose fasi in cui hanno governato coalizioni composite, che possono aver trovato nell'uso del decreto-legge uno strumento utile per superare dissidi e contrasti politici, destinati, peraltro a riemergere nella fase di conversione del decreto. Sotto questo profilo, è significativo il dato relativo alla ampiezza e alla incisività delle modifiche apportate in sede di conversione (v. *infra*, par.3.3) che, se non una prova univoca, può costituire un indizio del rilievo di questo fattore causale.

4.4 La crisi della legge, intesa come progressiva incapacità dell'ordinamento di mantenere un assetto stabile e coerente.

Un ulteriore fattore che ha accentuato nel corso del tempo la degenerazione nell'uso di un istituto voluto dalla Costituzione come « straordinario » ed « eccezionale », risiede in quel fenomeno di progressiva disgregazione e alterazione dell'ordinamento giuridico noto sotto il nome di « crisi della legge » (v. intervento del Presidente Labriola nel dibattito in I Commissione del 1982 in *La decretazione d'urgenza: il dibattito nella I Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati: 6 ottobre — 17 novembre 1983*).

L'eccessiva legificazione presente in Italia, la difficoltà nel riorganizzare la legislazione in codici e raccolte organiche, il ritardo con cui si sono avviate politiche di delegificazione di settori ampi dell'ordinamento, la tendenza a legiferare attraverso leggi provvedimento sono tutti fattori che hanno generato uno snaturamento della

funzione della legge come strumento di regolazione per disposizioni generali e astratte, a scapito del pieno e responsabile esercizio delle funzioni amministrative da parte degli organi pubblici e con forte compressione per le possibilità di garanzia e di difesa in sede giurisdizionale dei singoli incisi sfavorevolmente da quei provvedimenti-legge.

Sono fattori che hanno legittimato l'uso dirompente della decretazione d'urgenza, unico strumento considerato in grado di recidere il « groviglio » inestricabile di un ordinamento giuridico fortemente compromesso nei suoi caratteri di coerenza, di completezza, di chiarezza.

Naturalmente non è mancato il ricorso alla delega in importanti settori e l'uso della delegificazione, seppur, in alcuni casi, al di fuori del perimetro disegnato dalla legge n. 400 del 1988.

Ma il dato prevalente, sotto il profilo della produzione normativa, soprattutto negli ultimi anni è inequivocabile: una grande parte delle disposizioni di rango primario è immessa nell'ordinamento mediante decreto-legge.

Il decreto-legge — che molto spesso si giustifica con l'esigenza di intervenire in forma derogatoria su assetti di regolazione nei diversi settori — è stato considerato anche uno strumento per superare le lentezze, le difficoltà di azione di un sistema amministrativo sottoposto ad un eccesso di legislazione. Assai di frequente il decreto-legge interviene per alterare o derogare o sospendere o modificare temporaneamente assetti di regolazione stabiliti dall'ordinamento.

In tal modo il decreto-legge si pone come uno dei fattori che incidono con maggiori effetti negativi sul sistema di regole che disciplinano i diversi settori dell'ordinamento.

Al tempo stesso, si assiste, soprattutto negli ultimi tempi, ad un uso del decreto-legge per intervenire su aspetti ordinamentali, costringendo interventi di riforma di vasta portata entro i limiti angusti e impropri del procedimento di conversione del decreto-legge. Questa tendenza è stata, come si vedrà nel prosieguo dell'esposi-

zione, stigmatizzata dalla Corte costituzionale in alcune recenti sentenze.

5. LE PRINCIPALI CONSEGUENZE DEL FENOMENO

Le conseguenze negative della decretazione d'urgenza costituiscono l'oggetto di un vasto dibattito, dentro e fuori dal Parlamento.

In sede di Relazione per l'Assemblea, la I Commissione ritiene di doversi soffermare sulle ripercussioni che maggiormente incidono sul corretto funzionamento dell'intero sistema istituzionale. Le conseguenze individuabili in termini di « danni al sistema » sono le seguenti: *a)* effetti sul funzionamento del sistema democratico e sui suoi equilibri; *b)* effetti sulla forma di governo; *c)* effetti sul funzionamento del procedimento legislativo; *d)* effetti sul buon assetto regolativo nei diversi settori a danno dei singoli, delle imprese e delle pubbliche amministrazioni.

5.1 *Gli effetti sul funzionamento del sistema democratico e sui suoi equilibri.*

Dai dati riportati in appendice e illustrati nella prima parte della Relazione emerge con chiarezza come l'abuso della decretazione d'urgenza abbia spinto le modalità di produzione di una parte significativa del diritto che vige nel nostro Paese al limite estremo, se non decisamente oltre i confini tracciati con nettezza dalla Costituzione repubblicana.

Non sono pochi gli studiosi intervenuti in audizione che hanno stigmatizzato con forza il carattere fortemente negativo del fenomeno da un punto di vista di tenuta dell'ordine costituzionale.

Per indicare le conseguenze del fenomeno si parla di « significatività dello scostamento della prassi dal modello costituzionale » (v. Appendice, memoria depositata dal professor F.S. Marini), di « delegittimazione dell'assetto costituzionale vigente » (v. Appendice, memoria depositata dal professor D'Andrea), di

« prassi abusiva della decretazione d'urgenza » (v. Appendice, memoria depositata dal professor De Fiores), di « fonte di una continua serie di abusi » (v. Appendice, resoconto stenografico dell'audizione del 19 giugno 2014 del professor Caravita di Toritto).

Queste considerazioni devono far riflettere, e devono far riflettere soprattutto l'Assemblea della Camera dei deputati, prima ancora che sui rimedi possibili o in corso di approntamento, sulla gravità della situazione che si è determinata nel corso degli anni.

Il punto più rilevante riguarda proprio il mancato rispetto della Costituzione.

Come giustamente si è osservato nel corso dell'indagine conoscitiva svolta dalla I Commissione, « la condizione ordinaria di impiego della decretazione d'urgenza è stata la violazione della *ratio* ispiratrice dell'articolo 77 della Costituzione, che la configura come strumento eccezionale... » (v. Appendice, memoria depositata dal professor Scaccia).

Il Parlamento non può non prendere atto che l'abuso della decretazione d'urgenza per dimensioni e durata del fenomeno costituisce una ferita profonda del nostro assetto costituzionale.

Come affermato nel corso delle audizioni svolte dalla I Commissione, « 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 » (v. Appendice, memoria depositata dal professor Volpi).

Prima ancora di esaminare le ripercussioni negative sulla forma di governo, sul corretto svolgimento del procedimento legislativo e sulla funzione « regolatrice » e « ordinatrice » del diritto, occorre fermarsi a riflettere su questo aspetto di fondo, che riguarda il mancato rispetto delle regole che la Costituzione ha posto per disciplinare questa fonte di produzione del diritto.

L'abuso della decretazione d'urgenza ha rotto l'equilibrio che la Costituzione ha sancito a presidio del corretto svolgersi

delle forme ordinarie di produzione della legge all'interno di un sistema parlamentare.

Occorre ripartire da questa osservazione — di per sé piuttosto sconcertante — per recuperare il senso vivo di una riflessione che voglia penetrare la dimensione più scabrosa della decretazione d'urgenza. Senza comprendere a fondo la vastità e la profondità di questa ferita sarà difficile far funzionare in modo pieno i rimedi che il Parlamento si appresta ad approvare — sia in sede di revisione costituzionale sia in sede di riforma dei Regolamenti.

Per ciò è necessario riflettere attentamente sulle cause profonde del fenomeno e considerare quanto rilevanti siano state le ripercussioni sugli equilibri del sistema istituzionale, che hanno visto, nel corso degli anni, una tensione costante fra Parlamento e Governo e numerosi tentativi di Parlamento e Governo per ovviare, senza successo, al fenomeno dell'abuso, come si vedrà nel capitolo seguente. Ma quelle cause hanno visto anche un ruolo di crescente monito e di intervento vieppiù incisivo della Corte costituzionale, assieme ad una sempre più acuta sensibilità del Capo dello Stato, senza che siano mancati momenti di tensione tra lo stesso Presidente della Repubblica e l'Esecutivo.

È, quindi, di tutta evidenza come, sotto il peso dell'abuso della decretazione d'urgenza, sia stato messo a repentaglio a più riprese e in più situazioni lo stesso equilibrio e lo stesso fisiologico atteggiarsi dei rapporti tra gli organi costituzionali.

5.2 Gli effetti sulla forma di governo.

È difficile dire se l'abuso della decretazione d'urgenza abbia semplicemente determinato un mutamento della forma di governo o se in qualche misura non sia stato il fenomeno stesso una conseguenza inevitabile — in assenza di riforme tempestive e adeguate — della esigenza di ridefinire gli equilibri nella distribuzione del potere di decisione e di indirizzo tra Parlamento e Governo.

Le opinioni al riguardo sono molteplici e molto spesso non convergenti.

Così, accanto a chi sottolinea che « il Parlamento è stato trasformato ...in organo meramente correttivo della volontà legislativa primaria espressa dal Governo » (v. Appendice, memoria depositata dal professor Salerno), c'è chi mette l'accento sulla necessità per il Governo di avere tempi certi per poter vedere approvati i disegni di legge ritenuti essenziali per l'attuazione del programma di governo: « non c'è altra soluzione che quella di prevedere tempi certi...il Governo fa la sua proposta, sa che essa verrà decisa e che avrà un punto finale il giorno stabilito e poi se la vede con la sua maggioranza » (v. Appendice, resoconto stenografico dell'audizione del 19 giugno 2014 del professor Guzzetta).

Al di là delle diverse posizioni che naturalmente implicano sensibilità diverse non solo sul piano delle riflessioni degli studiosi ma anche sul piano delle diverse opzioni politiche, rimane il fatto che il profilo relativo al legame tra uso del decreto-legge e forma di governo ha rappresentato una costante nel dibattito sul tema.

Il punto che la Commissione intende portare all'attenzione dell'Assemblea non può ovviamente riguardare le opzioni di fondo su un tema così fortemente connotato da implicazioni e scelte di natura politica, ma riguarda da un lato le conseguenze innegabili che l'abuso della decretazione ha portato sull'assetto della forma di governo così come delineata dalla Costituzione, dall'altro riguarda l'individuazione degli aspetti fondamentali da tenere presenti per una corretta impostazione dell'analisi del problema.

Per quanto riguarda le conseguenze, è innegabile, dai dati sopra riportati, che l'iniziativa legislativa si sia concentrata negli ultimi decenni fondamentalmente nelle mani dell'Esecutivo. È altrettanto innegabile che vi sia una massiccia partecipazione del Parlamento in sede di approvazione della legge di conversione, ma il dato qualificante, ai fini delle ripercussioni sulla forma di governo, è

dato dal netto prevalere dell'iniziativa dell'Esecutivo. A questo dato si accompagna una sostanziale marginalizzazione, in termini sia quantitativi che qualitativi, della iniziativa legislativa parlamentare. Sotto questo aspetto, il fatto che vi sia un elevato numero di emendamenti di iniziativa parlamentare, approvati durante l'iter di conversione dei decreti, non consente di riequilibrare il rapporto tra Parlamento e Governo soprattutto in termini di capacità di elaborazione di soluzioni organiche, coerenti e adeguate ai problemi del Paese. L'attività emendativa del Parlamento, oltre a essere costretta nell'alveo tracciato dal Governo, ha molto spesso carattere micro settoriale e parcellizzato, essendo ben difficile impostare soluzioni di respiro nel contesto angusto e limitato dell'esame del disegno di legge di conversione.

Questi sono dati oggettivi che non sembrano ininfluenti rispetto alla definizione della forma di governo.

Inoltre, il ricorso sistematico alla posizione della questione di fiducia sulla conversione in legge dei decreti comporta una alterazione oggettiva della natura di un istituto che in un sistema di governo parlamentare dovrebbe fisiologicamente avere una funzione assai circoscritta.

L'apposizione sistematica della questione di fiducia forza il rapporto fra Governo e Parlamento e, al di là di tutte le implicazioni sul piano del corretto svolgersi della dinamica parlamentare, reca con sé l'effetto di riportare tempi, modi e contenuti della produzione normativa in capo ad un organo che per definizione costituzionale non ha alcuna titolarità originaria della funzione legislativa (articolo 77, comma primo).

Sotto questo aspetto, non si può non osservare che ci troviamo di fronte ad una forma di governo parlamentare nella quale l'attività legislativa primaria è sistematicamente e massicciamente ricondotta all'iniziativa e alle condizioni di esame e di decisione stabiliti dall'Esecutivo.

Al tempo stesso, occorre sottolineare che il peso che gli Esecutivi hanno progressivamente assunto nella seconda metà